РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ РЕШЕНИЙ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ

М.А. Козак
старший преподаватель кафедры истории и теории права
Витебского государственного университета имени П.М. Машерова
210038, г. Витебск, Московский пр-т, 33
kozak_m@tut.by

Решения местных Советов депутатов относятся к нормативным правовым актам, которые занимают определенное место в системе законодательства, обладают определенной юридической силой и относятся к подзаконным актам. Вся совокупность нормативных правовых актов подчиняется, с одной стороны, единым принципам и требованиям, 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 ни в коем случае не могут совершенствовать, подправлять, изменять закон [1, с.10]. С другой стороны, закреплены особые условия и правовые требования именно к актам органов местного самоуправления, которые устанавливают процедурную легальность: 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; решения нижестоящих Советов депутатов не проходят правовую экспертизу в Министерстве Юстиции, 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.

Названные и другие требования соблюдения правовых процедур обеспечивают законность нормативного правового акта. Одной из составляющих законности акта, наравне с подготовкой, разработкой формы и содержания, принятия и придания юридической силы, является процедура утраты силы юридического акта через приостановление, отмену акта, в следствии признания его неконституционным или не советующим законодательству. За законностью актов местных Советов депутатов в соответствии с Конституцией и актами законодательства следят ряд органов, среди которых особое место занимают Президент, Конституционный Суд,

Репозиторий ВГУ

вышестоящий представительный орган, Прокуратура, другие органы, в том числе и правоохранительные. В настоящее время правоохранительные органы имеют опосредованные полномочия по контролю за законностью актов местных представительных органов.

Конституционный суд осуществляет контроль за конституционностью и дает заключение о соответствии актов, в том числе и местных Советов депутатов, Конституции, международно-правовым актам, законам, декретам и указам (ст.116 Конституции, ст.22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей) после обращения уполномоченных субъектов с предложениями о проверке. Акты, признанные не соответствующими Конституции или актам, обладающим более высокой юридической силой, считаются утратившими силу в целом или в определенной их части. Граждане и юридические лица могут обратиться в Конституционный суд в соответствии с законом «Об обращении граждан и юридических лиц», по итогам таких обращений Конституционный суд принимает 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» [2]. Примером может служить решение Конституционного Суда от 3.11.2003 г. «О конституционности решения Новополоцкого городского Совета депутатов от 27.12.2001 г.», в котором были проанализированы ряд решений местных Советов в области местных налогов и сборов по обращениям граждан и даны рекомендации Национальному собранию Республики Беларусь по уточнению норм, при последующем принятии законодательных актов. Отменить, приостановить акт Конституционный Суд сам не может, необходимо инициативное обращение уполномоченного на то органа.

Полномочия Президента относительно определения судьбы правовых актов органов государства зафиксированы в пункте 25 статьи 84 и части третьей статьи 122 Конституции. Президент имеет право приостанавливать решения местных Советов депутатов. Согласно статье 59 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», в случаях приостановления решений местных Советов депутатов, Президент Республики Беларусь вносит представление об отмене таких решений в Совет, вышестоящий по отношению к Совету, решение которого приостановлено, или в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь. Данную ситуацию исследует Г.А. Василевич, который предлагает «предоставить право Президенту, приостановившему решение местного Совета депутатов, предложить не только вышестоящему представительному органу, но и Совету, чей акт приостановлен, отменить незаконное решение. Орган, принявший акт, по поводу которого возник спор, может вместо отмены внести в него необходимые коррективы путем редакционных уточнений, вышестоящий представительный орган вправе только отменить такой акт полностью или частично» [1, с.14]. Президент

Репозиторий ВГУ

также может обратиться в Конституционный суд с предложением о проверке как субъект обращения, или в Совет Республики для отмены акта представительного органа. Самостоятельно Президент акт отменить не может.

Содержание пункта 5 статьи 98 Конституции предусматривает право Совета Республики - палаты территориального представительства – отменять решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству. В Законе «О Национальном собрании Республики Беларусь, в Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь прописывается механизм отмены актов местных представительных органов, где раскрывается обязанность участия в укреплении законности для целого ряда государственных, в том числе правоохранительных, органов.

Вопрос об отмене решения местного Совета депутатов рассматривается Советом Республики по предложению органов, которые могут инициировать рассмотрение вопроса об отмене решения или его части Совету Республики. Перечень органов включает в себя: Президента Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь, Верховный Суд Республики Беларусь, Генеральный прокурор Республики Беларусь, Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Министерство юстиции Республики Беларусь, Президиум Совета Республики, а также по предложению не менее 10 процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории [ст.265 Регламента СР].

В законе «О Совете Министров Республики Беларусь» содержится норма о взаимодействии Совета Министров с местными Советами депутатов в аспекте определения вместе с местными Советами депутатов порядка и степени их участия в выполнении государственных программ, совместных проектов, рассматривает предложения местных Советов депутатов [ст.31]. Других направлений взаимодействия в законе не закреплено. Обязанность или право обращаться с вопросом об отмене решения местного Совета депутатов не прописана. 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 тоже время Совет Министров Республики Беларусь вправе обратиться в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложением о проверке конституционности нормативного правового акта Республики Беларусь, основанном на инициативном обращении гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, организации (за исключением государственных органов), поданном в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь о конституционном судопроизводстве (ст.19 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь). Про обращение к Совету Республики Национального Собрания

Репозиторий ВГУ

с правом отмены акта представительного органа в законе «О Совете Министров Республики Беларусь» ничего не сказано. Полагаем, что данное полномочие можно отнести к ст.23 «иные полномочия Совета Министров Республики Беларусь». Также обстоит дело с Верховным Судом – в Конституционный Суд может обратиться с предложением о проверке конституционности нормативного правового акта, процедура обращения в Совет Республики не прописана, такое полномочие не закреплено.

В законе «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь» закреплено взаимодействия 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 об отмене акта не закреплена.

В законе «О Прокуратуре Республики Беларусь» отсутствует четко прописанная норма об обращении к Совету Республики, закреплена возможность вынесения протеста и самостоятельной отмены правовых актов и решений местных представительных органов (ст.27 п. 4). Закреплено право направлять предложения в нормотворческий орган (должностному лицу) о принятии (издании), изменении, дополнении, толковании или признании утратившими силу нормативных правовых актов [ст. 13].

Закон «О Национальном собрании Республики Беларусь», Регламент «Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» не прописывают процедуру обращения Президиума Совета Республики к Совету Республики с вопросом об отмене решения местных представительных органов, раскрывается только процесс отмены акта в Совете Республики. В ст.35 закона в полномочиях Президиума также не закреплено данное полномочие. Уточнено, что отмена решений местных Советов депутатов отнесено к ведению Постоянной комиссии по региональной политике и местному самоуправлению.

Процедурность права граждан на обращение в Совет Республики с инициативой отмены акта в законодательстве не прописана. Избирательный кодекс не содержит разъяснений, уточнений каким образом необходимо собрать подписи 10 процентов граждан и дальнейший процесс проверки таких подписей. Рассмотрение такого обращения в Совете Республики также не уточняется.

В Постановлении «Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Республики Беларусь» закреплено право «вносить в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь предложения об отмене решений местных Советов депутатов в случае несоответствия их за-

Репозиторий ВГУ

конодательству», но нет возможности обратиться в представительный орган напрямую с предписанием или предложением о внесении изменений или отмены акта [8.7.]

Согласно части второй статьи 122 Конституции решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами, в данном вопросе дискуссионным является уточнение понятия «вышестоящий орган» - любой вышестоящий представительный орган или непосредственно вышестоящий к данному Совету депутатов. Вышестоящим представительным органом помимо Совета Республики Национального собрания является вышестоящий местный Совет депутатов. Вышестоящими являются в соответствии с законом «О местном управлении и самоуправлении»: Советы областного уровня являются вышестоящими по отношению к Советам базового и первичного территориальных уровней. Советы базового уровня являются вышестоящими по отношению к Советам первичного территориального уровня. Считаем, что отменять решение должен «самый» вышестоящий Совет, т.е. Совет областного уровня, чтобы не возникло путаницы в действии актов, а также для единообразного и непротиворечивого регулирования отношений в рамках одной области.

Таким образом, правом самостоятельной отмены акта представительного органа обладает вышестоящий представительный орган, это Совет Республики или вышестоящий Совет депутатов, а также Прокуратура. Президент может приостановить акт, а 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 отмены через обращение в Совет Республики. В соответствии с законом «О местном управлении и самоуправлении» Президент Республики Беларусь и 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. Прокуратура, Комитет государственного контроля имеют право обратиться в сам представительный орган, который принял акт, напрямую с предложением об отмене (изменении) принятых (изданных) им актов в случае несоответствия этих актов законодательству. Совет Республики 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.

Репозиторий ВГУ

В тоже время, необходимо отметить, что правоохранительные органы, в большей степени занимаются право применением во взаимоотношениях между физическими и юридическими лицами, и поэтому в их полномочия должно входить право постановки вопроса об отмене именно актов, имеющих правоприменительный субъективный характер, которыми ограничиваются и нарушаются права, свободы и законные интересы граждан и юридических лиц. В практике имеют место факты отмены или споров о признании недействительным решений Совета депутатов, которые решаются в судебном порядке, 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 разрешаются в общих судах (согласно части четвертой ст.122 Конституции). Если же идет речь о проверке конституционности нормативных актов указанных органов, то эти споры подведомственности Конституционному Суду в силу части первой ст.116 и части четвертой 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.

Процесс отмены или изменения акта через обращение в вышестоящий Совет депутатов или Совет Республики Национального Собрания слишком длительная процедура, необходим более быстрый механизм приостановки действия незаконного акта, чтобы не нанести вред и не нарушить права физических и юридических лиц, поэтому считаем, что необходимо провести гармонизацию законодательства, чтобы все вышеназванные акты между собой взаимодействовали, сделать данную норму работающей.

Считаем, что целесообразно дополнить правоустанавливающие акты, вышерассмотренных 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 трактовкой и наделить их возможностью «приостановки действия акта на срок до 3-х месяцев с одновременным правом предложить местному Совету депутатов привести свое решение в соответствие с законодательством Республики Беларусь, в случае не устранения недостатков в 3-х месячный срок Советом, закрепить право обращения в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь с предложением об отмене решений местных Советов депутатов в случае несоответствия их

Репозиторий ВГУ

законодательству». В отношении норм, носящих нормативный (объективный) характер, предусмотреть возможность проверки на предмет соответствия их не только актам, обладающим более высокой юридической силой: Конституции Республики Беларусь, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь, но и всем вышестоящим актам законодательства, в том числе актам вышестоящих представительных органов, соответственно дополнив полномочия Конституционного Суда.

Привести в соответствие с п.5 ст.98 Конституции и соответственно с главой 28 закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» в части обращения в Совет Республики Национального собрания уполномоченных органов по вопросу об отмене решения местного Совета депутатов: Кодекс о судоустройстве и статусе судей Республики Беларусь, дополнить полномочия Верховного суда; в полномочия Президиума Совета Республики внести дополнение в ст.35 закона «О Национальном собрании Республики Беларусь»; внести дополнение в закон «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь» в полномочия Председателя Комитета государственного контроля, председателей комитетов государственного контроля областей, председателей межрайонных комитетов государственного контроля право обращаться в Совет Республики с вопросом об отмене решения местного Совета депутатов.

В отношении права граждан на подачу обращения в Совет Республики об отмене решения местного Совета депутатов (в количестве не менее 10 процентов, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории), оставить без изменения, уточнив процедуру сбора и обработки подписей в Регламенте Совета Республики и Избирательном кодексе.

Список использованных источников

1. Василевич, Г.А. Нормативные правовые акты как источники белорусского права: соотношение, действие, утрата юридической силы // Проблемы управления. 2007. – № 2. – С. 10–24.

2. Послание Конституционного Суда Республики Беларусь о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kc.gov.by/document-32353. – Дата доступа: 20.03.2021.

Репозиторий ВГУ