

# РАССМОТРЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ АКТОВ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ (1997–2004 гг.)

*Андрей Казакевич*

## I. Введение

Конституционный суд Республики Беларусь был создан в 1994 г. для реализации норм Конституции, принятой 15 марта 1994 г. Конституционная юстиция к этому времени уже стала частью стандарта демократического устройства в Европе: ее институты были введены в начале 90-х гг. XX в. во всех странах Центральной и Восточной Европы. Суть конституционной юстиции заключалась в создании по возможности независимого судебного органа, способного давать оценку соответствию нормативных актов государственных органов, международных договоров Конституции и друг другу и, в случае необходимости, прекращать действие неконституционных нормативных актов. Данная функция является важной для установления баланса между властями, контроля над их полномочиями, защиты прав, свобод гражданина и формирования демократического политического устройства. Кроме того, конституционный суд призван осуществлять мониторинг соблюдения конституционных прав и свобод, давать рекомендации по их соблюдению.

Однако практически сразу после создания Конституционный суд Беларуси столкнулся со значительными трудностями. Во-первых, в 1994–1996 гг. Беларусь переживала серьезный политический кризис, который проявлялся в противостоянии исполнительной и законодательной

властей. Во-вторых, не существовало никаких правовых гарантий исполнения решений Конституционного суда, поэтому значительное количество его актов просто игнорировалось государственными органами.

В ходе политического кризиса все чаще звучали обвинения в необоснованном юридическом «активизме» и политической ангажированности, несмотря на то, что в 1994–1996 гг., стремясь вести себя политически нейтрально, Конституционный суд признавал неконституционными как акты Президента, так и Парламента.

В 1996 г. А. Лукашенко объявил о проведении республиканского референдума по внесению в Конституцию изменений, которые предусматривали существенную трансформацию политической системы страны. Конституционный суд принял решение, на основании которого референдум мог носить только рекомендательный характер, но оно было проигнорировано президентом. Исполнительная власть получила необходимую электоральную поддержку и реализовала кардинальную перестройку государственной системы, в том числе и функций Конституционного суда.

Деятельность Конституционного суда в Беларуси можно разделить на два периода.

1. 1994–1996 гг. — до периода конституционного кризиса в Беларуси. В это время суд был активно включен в политические процессы страны и, в частности, в противостояние законодательной

и исполнительной властей. Период заканчивается внесением в Конституцию изменений и дополнений, которые были приняты на референдуме в ноябре 1996 г. и привели к коренной перестройке политической системы.

2. 1997 г. — по настоящее время. Изменения в Конституцию 1996 г. предусматривали преобразование отношений между ветвями власти. Были изменены функции, полномочия и политическое положение практически всех государственных органов, в том числе и Конституционного суда. С оформлением новой конфигурации политической системы (в частности, приобретение оппозицией внесистемного характера) происходит трансформация политической роли Конституционного суда, его функций, механизмов взаимодействия с социальной и правовой реальностью. Кроме того, после референдума был изменен персональный состав суда, что значительно повлияло на характер его практической деятельности.

В настоящее время Конституционный суд (КС) реализует свои функции по конституционному контролю через издание соответствующих актов — прежде всего, заключений и решений<sup>1</sup>. Заключения принимаются на заседании Конституционного суда и имеют обязательную юридическую силу. Для вынесения заключения о конституционности нормативного акта необходимо обращение в Конституционный суд специального круга субъектов: Президента Беларуси, Палаты представителей, Совета Республики, Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда или Совета Министров<sup>2</sup>.

Вынесение заключения является наиболее эффективным средством для прекращения действия неконституционного нормативного акта (несмотря на то, что в настоящее время это не имеет такого политического значения, как в 1994–1996 гг.). При вынесении заключения КС может признать нормативно-правовой акт или отдельные его положения несоответствующими Конституции (другим нормативным актам), что влечет потерю его юридической силы. В отношении актов органов местного управления и самоуправления только один раз было принято заклю-

чение КС — в 1999 г., при рассмотрении конституционности решения Минского городского исполнительного комитета<sup>3</sup>.

Тем не менее деятельность КС не ограничивается только рассмотрением запросов узкого круга государственных органов, указанных в Конституции, — в таком случае роль КС была бы незначительной, а рассматриваемые дела — единичными. С 1999 г. все большее значение приобретает практика вынесения рекомендательных решений по обращениям физических и юридических лиц. Такие решения не имеют обязательной юридической силы, но обладают достаточной легитимностью и авторитетом, чтобы государственные органы, в отношении которых они вынесены, устраняли нарушения.

При вынесении решений КС, как правило, ссылается на ст. 40 Конституции, которая предусматривает обязанность государственных органов рассмотреть обращение граждан, дать ответ по существу этих обращений, а также на ч. 1 ст. 116 Конституции, которая дает КС право на контроль за конституционностью нормативных актов в Беларуси<sup>4</sup>. Как видно из содержания этих статей, они не включают описания института рекомендательных решений КС и их правового статуса, а только общие рамки их издания.

Вынесение решений по собственной инициативе приобретает все большее значение для КС, количество рекомендательных актов превышает число заключений, имеющих обязательную юридическую силу, что свидетельствует о некотором смещении акцентов в деятельности суда. Например, в 2002 г. Конституционным судом было принято 16 решений и только 2 заключения, в 2003 г. — 13 решений и 1 заключение, в 2004 г. — 12 решений и 4 заключения. Количество индивидуальных и коллективных обращений в КС за 2003 г. составило 1638 письменных обращений. Таким образом, с учетом коллективных писем, в КС обратилось более 12 тысяч человек<sup>5</sup>, в 2004 г. их число составило 5 тысяч. Таким образом, вторичная функция суда, четко не прописанная в законодательстве и Конституции, в настоящее время выступает на первое место.

<sup>1</sup> С формальной точки зрения, все акты, которые принимаются на заседаниях КС, являются решениями — ст. 36 Закона «О Конституционном суде РБ» от 1994 г. Однако ряд решений имеют самостоятельный правовой статус и оформляются в виде заключений (которые имеют обязательную юридическую силу) и посланий (анализ состояния конституционной законности). В виде решений оформляются также толкования актов КС — ст. 41 указанного Закона. От имени КС могут также издаваться письма, которые имеют рекомендательный характер.

<sup>2</sup> Ч. 3 ст. 116 Конституции Республики Беларусь.

<sup>3</sup> Заключение Конституционного суда Республики Беларусь от 23 июля 1999 г. N 3-86/99.

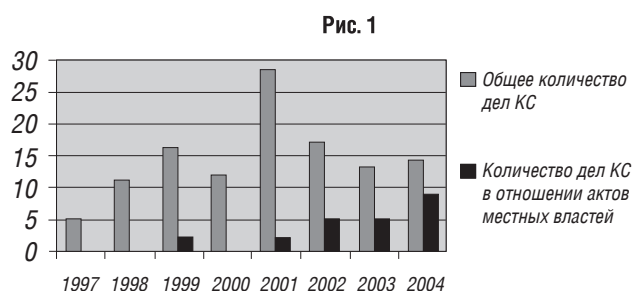
<sup>4</sup> Это право предусмотрено также — ст. 36 Закона «О Конституционном суде РБ», п. 3 ст. 2 и ст. 81 Регламента Конституционного суда Республики Беларусь.

<sup>5</sup> Решение Конституционного суда Республики Беларусь от 6 февраля 2004 г. N P-169/2004 «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2003 году».

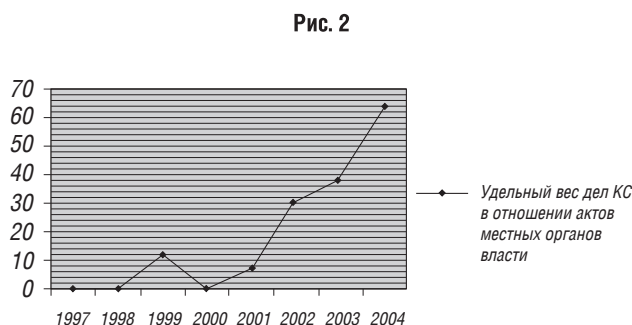
## II. Рассмотрение Конституционным судом вопросов о конституционности актов местных органов власти

С 1997 г. Конституционный суд Беларуси рассмотрел 23 дела, которые касались конституционности нормативных актов органов местного управления и самоуправления. По результатам рассмотрения дел судом было вынесено одно заключение и 22 решения.

Ниже приведена диаграмма (см. рис. 1), которая показывает соотношение общего количества дел, рассмотренных КС, и количества дел в отношении актов местных органов власти с 1997 по 2004 г.



Таким образом, с 2001 г. в последние годы наблюдается устойчивый рост значения дел, связанных с рассмотрением конституционности нормативных актов местных органов управления и самоуправления. В общей совокупности дел в 2004 г. их доля составила 64% (см. рис. 2).



Тенденция отражает очевидное смещение акцентов в работе Конституционного суда, что связано с гомогенизацией правовой и политической системы. Кроме некоторого повышения правовой культуры и слаженности в работе органов республиканского управления, рост внимания Конституционного суда к локальным нормативным актам обусловлен политической ситуацией. В современной конфигурации властных отношений открытые политические конфликты на государственном

уровне практически невозможны, поэтому роль Конституционного суда как политического арбитра между ветвями власти (в отличие от 1994–1996 гг.) является незначительной. В таких условиях усиление внимания к локальным нормативным актам является вполне закономерным.

Общая доля решений и заключений, которые были вынесены при рассмотрении конституционности нормативных актов местных органов управления и самоуправления, в общей совокупности решений и заключений Конституционного суда за период 1997–2004 г. составила почти 20%, то есть 24 решения из 116.

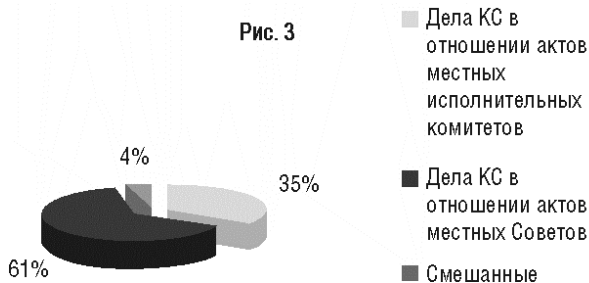
Из всех 23 случаев только в одном рассмотрении было инициировано органами государственного управления: Палатой представителей национального собрания Республики Беларусь (1999 г.). Основаниями для рассмотрения остальных дел стали обращения негосударственных организаций, а также коллективные и индивидуальные обращения физических лиц (в тексте решений часто используется формула «коллективные и личные обращения граждан», либо просто «обращения»). Таким образом, абсолютное большинство решений, которые были связаны с проверкой соответствия локальных нормативных актов законодательству и Конституции Беларуси, стали результатом гражданской активности, а не деятельности государственных органов. Только один из упомянутых актов Конституционного суда был принят в форме заключения (по обращению Палаты представителей), остальные решения имели рекомендательный характер.

Конституционный суд осуществлял проверку нормативных актов местных органов власти в различных регионах страны. За 1997–2004 гг. КС принял 7 решений в отношении актов органов местного управления и самоуправления г. Минска, 7 — Витебской области (5 из них касались властей города Новополоцка), 3 — Брестской и Минской областей, два — Гомельской и по одному — Гродненской и Могилевской областей<sup>6</sup>.

Распределение решений показывает некоторую территориальную диспропорцию, что, однако, не является отражением частоты нарушений прав граждан (тем более, что в значительной части случаев КС признал конституционность актов государственных органов). Территориальная диспропорция, по всей видимости, является следствием активности местных общественных структур, объединений, групп интересов и отдельных граждан. В частности, особую активность в инициировании дел проявляли предприниматели.

<sup>6</sup> Здесь и далее учитываются те акты, на которые непосредственно были направлены обращения в Конституционный суд.

Что касается функционального распределения решений, то 8 актов было принято в отношении местных (городских, областных) исполнительных комитетов, 14 — в отношении местных советов депутатов и один имел смешанный характер (см. рис. 3).



Главным предметом обращений в КС является превышение органами местного управления и самоуправления своих прав на введение и установление порядка сбора местных налогов и сборов.

КС рассматривал вопросы о льготах по уплате целевого сбора на содержание детских дошкольных учреждений (решение исполкома г. Гродно, 1999 г.), местного охотничьего сбора (решение Брестского районного Совета, 2001 г.), сбора за пользование платными автостоянками (решение Новополоцкого городского Совета, 2001 г.), налога на недвижимость (решение исполкома г. Минска, 2002 г.), сбора за пользование инфраструктурой (решение Пинского городского Совета, 2003 г.), уплаты земельного налога (решения Минского областного и районного Советов, 2004 г.) и т. д.

Так как значительное количество дел касалось сферы местного налогообложения, Конституционный суд рекомендовал Парламенту для обеспечения защиты конституционных прав и законных интересов налогоплательщиков установить исчерпывающий перечень местных налогов и сборов, которые местные советы депутатов могут вводить на соответствующей территории. Судом были отмечены случаи явного неравенства в сфере местного налогообложения. Например, значительное различие ставок местного сбора за право занятия игорным бизнесом (право размещения игрового заведения) — от 30 базовых величин в Витебске до 600 евро Полоцке<sup>7</sup>.

Кроме вопросов местного налогового законодательства, рассматривались вопросы правомерности обратного действия нормативных актов и другие действия, связанные с выходом органов местной власти за пределы полномочий. В частно-

сти, нарушение Закона об обращениях граждан (решение Минского городского исполкома, 2004 г.; решение Гомельского областного исполкома, 2004 г.), фактическое введение новой формы административной ответственности (решение Минского городского исполкома, 1999 г.) и т. д.

Подводя итог сказанному выше, следует еще раз отметить, что с 2001 г. в работе КС наблюдается устойчивый рост значения дел, связанных с проверкой конституционности нормативно-правовых актов местных органов власти. Рост отражает смещение акцентов в деятельности Суда — повышение внимания к обращениям граждан (общественных структур), что сопровождается снижением интереса государственных структур к органам конституционной юстиции. Среди органов местной власти, акты которых проверяются на соответствие Конституции и законам Беларуси, преобладают местные Советы. Что касается предмета обращений в КС, то абсолютное лидерство принадлежит вопросам местного налогообложения и вытекающих из них правоотношений.

### III. Практический аспект обращений в Конституционный суд для рассмотрения вопросов конституционности актов местных органов власти

Практика рассмотрения Конституционным судом актов местных органов власти представляет интерес при анализе того, какие возможности открывает данная процедура перед гражданами, структурами гражданского общества, группами интересов и государственными органами.

В целом эти возможности достаточно ограничены — никаких специальных гарантий рассмотрения обращения в КС не существует. Суд по своему усмотрению и в единичных случаях выносит решение по наиболее важным и обоснованным (с его субъективной точки зрения) запросам, но большинство обращений в КС по существу не рассматриваются. С другой стороны, обращение в КС не требует соблюдения специальных процедур, уплаты пошлины и т. д., то есть связано с минимальными издержками для заявителя. Несколько большие, по всей видимости, шансы на рассмотрение имеют коллективные обращения, то есть обращения, которые имеют большее социальное и политическое значение, но и здесь специальные процессуальные гарантии рассмотрения от-

<sup>7</sup> Решение Конституционного суда Республики Беларусь от 12 января 2004 г. N P-167/2004.

сутствуют. Поэтому наиболее эффективным механизмом использования конституционной юстиции для защиты индивидуальных и коллективных прав является лоббирование интересов через субъекты, указанные в Конституции. Для граждан, общественных структур и региональных групп интересов основная возможность связана с обращениями к депутатам Палаты представителей, так как те наиболее заинтересованы в оказании помощи своим избирателям. Для повышения эффективности обращения может быть полезно проведение соответствующей информационной и социальной кампании, что привлечет большее внимание общественности и создаст ощущение значимости заявленной проблемы.

Таким образом, обращение в КС не является самодостаточным, но при удачном стечении об-

стоятельств может существенно повлиять на деятельность местных органов управления и самоуправления. Местные органы власти, как правило, полностью выполняют рекомендации КС, кроме того, решение может указывать не только на конституционность нормативного акта, но и содержать дополнительные рекомендации к работе местных органов власти. Например, указания на применение недействующих нормативных актов, противоречия в нормативных актах, нарушения прав на доступ к информации, незаконное делегирование полномочий и др.

Таким образом, решения КС могут выступать дополнительным средством контроля за деятельностью государственных органов на локальном уровне и способствовать общему повышению правовой культуры и эффективности работы местных властей.