

УДК 342.543

**О. В. Чмыга**, кандидат юридических наук, доцент  
Белорусский государственный университет, пр-т Независимости, 4, 220030 Минск,  
Республика Беларусь, +375 (29) 720 07 73, ch.ok.vas@mail.ru

## **ПРАВО НА ЗАПРОС, ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ЗАМЕЧАНИЯ, ОБРАЩЕНИЕ ДЕПУТАТА МЕСТНОГО СОВЕТА КАК ЗНАЧИМЫЙ ИНСТРУМЕНТ МЕСТНОЙ КОЛЛЕГИАЛЬНОЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ**

Осуществлен анализ особенностей и порядка реализации контрольных правомочий депутатов местных Советов депутатов, реализуемых в таких демократических их формах, как право на запрос, право на вопрос, предложения и замечания, а также обращение. Определены перспективы дальнейшего совершенствования правового регулирования общественных отношений в данной сфере правового положения местных депутатов, концептуальные векторы усиления представительской функции местных Советов депутатов как значимого инструмента местной коллегиальной представительной демократии, в том числе с учетом возможной частичной апробации положительного опыта зарубежных государств в исследуемой сфере.

**Ключевые слова:** местный депутат; право на запрос; вопрос; предложение и замечание; обращение; контрольные правомочия; местная коллегиальная представительная демократия; Беларусь.

Библиогр.: 6 назв.

**O. V. Chmyga**, PhD in Law, Associate Professor  
Belarusian State University, 4 Nezavisimosti Ave., 220030 Minsk, the Republic of Belarus,  
+375 (29) 720 07 73, ch.ok.vas@mail.ru

## **RIGHT TO REQUEST, SUGGESTIONS AND COMMENTS, APPEAL OF LOCAL COUNCIL DEPUTY AS A SIGNIFICANT INSTRUMENT OF LOCAL COLLEGIATE REPRESENTATIVE DEMOCRACY**

The peculiarities and procedure for the exercise of control powers of deputies of local Councils of Deputies, exercised in such democratic forms as the right to request, the right to question, suggestions and comments, and the right to appeal, have been analysed. Prospects for further improvement of the legal regulation of public relations in this area of the legal position of local deputies have been determined, conceptual vectors for strengthening the representative function of local Councils of Deputies as a significant instrument of the local collegial representative democracy have been identified, including taking into account the possible partial testing of the positive experience of foreign countries in the area under study.

**Key words:** local deputy; right to request; question; proposal and comment; appeal; control powers; local collegial representative democracy; Belarus.

Ref.: 6 titles.

**Введение.** Существенную роль в процессе реализации права белорусского народа на управление делами своего государства на современном этапе играют местные Советы депутатов — важнейшее звено местной коллегиальной представительной демократии. В свете проводимой в настоящее время конституционной реформы мы уверенно можем прогнозировать потребность в усилении представительской функции данного органа власти в ближне- и среднесрочной перспективе белорусского социума и государства. Речь здесь идет, прежде всего, «о необходимости повышения авторитета местных Советов депутатов, чего можно добиться, используя, по меньшей мере, два направления: повысить статус местных Советов посредством расширения полномочий; изменить систему выборов, перейдя к мажоритарной или смешанной системе» [1, с. 360—361].

Действительно, указанную объемную задачу по активизации деятельности местных Советов депутатов и их народных представителей, по нашему мнению, возможно решить посредством поступательного совершенствования национального законодательства Беларуси, направленного на укрепление полномочий депутата местного Совета депутатов (прежде всего контрольных правомочий), а также правоприменительной практики, научной доктрины в данной сфере.

Важно подчеркнуть, что в настоящее время правовое положение как местных Советов депутатов в целом, так и их отдельных представителей в частности на национальном и международном уровнях в целом достаточно неплохо нормативно урегулировано. Так, правовую основу статуса местных Советов депутатов как основного звена коллегиальной представительной демократии составляют такие акты, как Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская хартия о местном самоуправлении, а также ряд национальных актов: действующие Конституция Республики Беларусь, Избирательный кодекс Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», Закон Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов», нормативные правовые акты Президента Республики Беларусь, регламенты местных Советов депутатов и т. п.

Действительно, «наше законодательство в последние десятилетия развивается динамично, причем в интересах всего народа. Это заставляет действовать без радикальных шагов, но поступательно, в русле современных тенденций» [1, с. 364]. Вместе с тем, к сожалению, существует некоторая пробельность данного национального нормативного массива, а также практики его применения.

В этой связи в настоящей статье обозначим основные проблемные аспекты реализации контрольных правомочий депутата местного Совета депутатов как значимого инструмента местной коллегиальной представительной демократии и сформулируем отдельные прогнозные направления совершенствования деятельности названного местного представителя национального законодательства в указанной сфере.

**Материалы и методы исследования.** В процессе подготовки настоящей статьи автор использовал общенаучные методы исследования, осуществлял обобщение положений актов национального и зарубежного законодательства, результатов научных работ белорусских и российских ученых-правоведов.

**Результаты исследования и их обсуждение.** В рамках указанной группы прав местного депутата нельзя не обратить особое внимание на такие важнейшие демократические формы его деятельности, как запрос, право на вопрос, предложение, замечание, обращение. Примечательно, что перечень контрольных прав депутата местного Совета имеет много общего с соответствующими правами членов парламента Беларуси.

Следует отметить, что право на запрос в юридической науке в наиболее общем виде определяется как «контрольное право депутата и парламента требовать на сессии от определенных законом государственных органов и должностных лиц объяснений по любому вопросу их деятельности, после заслушивания которых проводится обсуждение и принимается решение» [2, с. 81]. Как обоснованно утверждает Е. В. Охотский, «запросы являются инструментом усиления социальной эффективности государственной власти, а конструктивность реакции на них — важнейшим критерием ее законопослушности и демократичности» [3, с. 74].

По форме запрос в Республике Беларусь в соответствии с действующим национальным законодательством представляет собой вносимое депутатом местного Совета на сессии Совета в письменной форме предложение дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, касающимся важнейших общественных интересов соответствующей административно-территориальной единицы.

Следует также отметить, что в силу особой значимости поднимаемой в запросе местным депутатом проблемы по решению Совета письменный ответ на запрос может оглашаться на

сессии Совета и доводиться до сведения граждан через СМИ или иным путем, а местный представитель — инициатор запроса — вправе дать на сессии Совета оценку ответа на него. Примечательным является и тот факт, что в рамках указанной группы прав депутат местного Совета, не согласный с решением Совета или его органа, в состав которого он избран или входит по должности, имеет право изложить свое особое мнение на сессии Совета, заседании его органа или сообщить о нем в письменной форме председательствующему на сессии местного Совета.

Закономерным представляется вывод о том, что запрос по своей сути является достаточно весомым требованием — средством контроля — современного местного депутата, направленным на минимизацию либо ликвидацию наиболее значимых проблем, возникающих в той или иной сфере жизнедеятельности населения, проживающего на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

Таким образом, содержание запроса составляют факты, как правило, негативного характера, являющиеся острой и актуальной для общества, государства, конкретного региона, а следовательно, и для местного Совета депутатов проблемой, информацией о которых располагает данный представитель. В их числе: нарушения законности, игнорирование обращений местного депутата, пренебрежительное отношение к правам граждан и т. п. (конкретная тематика запросов нормативно не ограничена, за исключением того, что она не должна выходить за пределы полномочий указанного местного представительного органа и адресата). Поскольку запрос является итогом предшествующей, так и не достигшей цели работы местного депутата по преодолению указанных весомых недостатков, основная цель запроса как наиболее действенного средства контроля — устранить их, добиться выполнения принятых решений.

Если такой цели нет, местный депутат обязан использовать иные, отдельно закрепленные в законе свои права: на вопрос, предложение, замечание, обращение. В процессе их реализации указанный народный представитель также участвует в осуществлении функции контроля, но не в чистом виде, а лишь в некоторой степени. Важно отличать эти права.

Как видим, запрос депутата местного Совета имеет много общего с запросом парламентариев и является весьма эффективным инструментом его работы в рассматриваемой сфере деятельности. Поэтому А. Т. Лейзеров, характеризуя данную категорию, обоснованно считает, что «установление каких-либо формальных требований к “масштабности запросов” вряд ли возможно и целесообразно» [4, с. 25].

Представляется, что существенным условием эффективности запроса депутата местного Совета депутатов является его четкое формулирование и последующее тщательное обсуждение на заседании местного Совета. Поэтому каждому местному представителю, решившему использовать право запроса, полагаем, полезно перед его внесением проконсультироваться со специалистами, более опытными местными депутатами (в том числе и с бывшими местными народными избранниками предыдущих созывов) о целесообразности запроса. Данное обстоятельство объясняется тем, что проблема, которую депутат предполагает вынести на рассмотрение местного Совета, может оказаться незначительной или она может быть решена другим способом: в порядке реализации им прав на обращение, предложение, замечание и т. п.

Важно подчеркнуть, что нормативных требований к структуре запроса депутата местного Совета депутатов в белорусского законодательстве не существует. Полагаем, что на легальном уровне в национальном законодательстве Беларуси необходимо закрепить требование о том, что данный документ должен включать в себя следующие обязательные формальные его элементы: а) указание на адресат запроса; б) факты нарушения актов законодательства, невыполнения (ненадлежащего выполнения) обязанностей и т. п.; в) указание на конкретное должностное лицо, орган, допустившие нарушение; г) перечень мер, принятых местным депутатом для устранения вышеназванных нарушений; д) список лиц, ответственных за наведение порядка в поднятой местным депутатом проблеме; е) проект решения проблемы (т. е. какие меры, по мнению местного депутата, должны быть приняты для решения проблемы); ж) фамилия, имя, отчество местного депутата, подпись.

Помимо прочего, полагаем, в начале каждого заседания необходимо обращаться к местным депутатам с предложением использовать свое право запроса, специально резервировать для запросов указанных представителей время. Результаты же выполнения намеченных в решении местного Совета мер по реализации уже внесенного запроса необходимо регулярно обсуждать на заседаниях данного представительного органа, а местный депутат, его внесший, обязан участвовать в соответствующих проверках. О внесенных запросах и их результатах местному депутату необходимо регулярно информировать и свой электоральный корпус (при проведении отчетов перед избирателями, собраний, встреч с трудовыми коллективами, в республиканских и региональных СМИ, посредством активного использования возможностей сети Интернет и т. п.).

Таким образом, запрос местного депутата является действенным средством контроля лишь в том случае, когда: 1) нет препятствий для его внесения; 2) запрос обсужден на заседании местного Совета депутатов (данное условие представляется нам обязательным: этим обеспечивается публичность, гласность контроля, исключается возможность подмены запроса обычным вопросом); 3) местному депутату предоставлен полный и объективный ответ на запрос; 4) дана объективная оценка действий (бездействия) адресатов запроса; 5) по запросу соответствующим местным Советом принято решение, которое содержит ответ по разрешению поставленной в запросе проблемы, предусматривает меры ответственности виновных лиц, а также меры, направленные на обеспечение выполнения этого решения.

Порядок, сроки и ответственность рассмотрения запроса депутата местного Совета достаточно детально определены базовыми для настоящего исследования Законом Республики Беларусь 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц», Законом Республики Беларусь от 27 марта 1992 года «О статусе депутата местного Совета депутатов». Примечательно, что белорусский законодатель закрепляет правило, согласно которому депутат местного Совета вправе дать оценку ответа на его запрос. Кроме того, по решению Совета письменный ответ на запрос может оглашаться на сессии Совета и доводиться до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем, что, безусловно, является существенным стимулом для добросовестного отношения к подготовке ответа на запрос всех уполномоченных соответствующими актами законодательства лиц.

Следует подчеркнуть, что в отличие от легального закрепления права на запрос как белорусского парламентария, так и депутата местного Совета конституционному законодательству некоторых европейских государств присуща также и интерпелляция — одна из разновидностей запроса. Как правило, интерпелляция «предусматривает постановку какого-либо важного, общественно значимого вопроса на пленарном заседании, за которой следует объяснение главы правительства, обсуждение и принятие решения путем голосования» [5, с. 278]. Отметим, что «в отличие от запросов и вопросов эта форма контроля обставляется рядом сложных формальных требований (количество подписей депутатов под интерпелляцией, жесткие сроки ее подачи и другие требования, определенные регламентом» [6, с. 419].

Так, к примеру, в соседней с Беларусью Польше интерпелляция представляет собой обращение депутата (члена парламента) к главе правительства или иным членам Совета Министров по вопросам, имеющим принципиальный характер и касающихся проблем, связанных с политикой государства. Примечательно, что в отличие от запроса, к содержанию интерпелляции польский законодатель предъявляет ряд четких и строгих требований, что обусловлено ее особым значением для государства. Так, данный документ должен быть в пределах компетенции интерпеллируемого и включать в себя краткое представление фактического положения вещей, являющегося предметом интерпелляции, а также вытекающие из него вопросы. При этом интерпелляция должна быть представлена маршалу Сейма в письменной форме. После получения текста интерпелляции председатель польского Совета Министров либо иные члены Совета Министров обязаны дать ответ на интерпелляцию не позднее чем в 21-дневный срок с момента её получения также в письменной форме. Примечательно, что дополнитель-

ные объяснения даются интерpellлируемым в 21-дневный срок со дня поступления требования дать дополнительные объяснения. Как и сама интерpellляция, ответ на нее публикуется в приложении к стенографическому отчету о заседании Сейма, проведения дебатов по ответам на интерpellляции на пленарных заседаниях не предусматривается.

Анализируя установленный легальный порядок и практику реализации прав на интерpellляцию европейских парламентариев и сравнивая их с правом депутатов местных Советов депутатов на запрос, мы находим в данных правомочиях как общие, так и отличные друг от друга характеристики. Множественность схожих законодательных положений (они преобладают) связана с сущностным (содержательным) их наполнением. Отличные же друг от друга характеристики названных прав проявляются, прежде всего, в формальном их выражении — в более детально прописанной в европейском законодательстве по сравнению с белорусским процедуре их реализации, что, по нашему мнению, является позитивной характеристикой европейской законодательной формулы. Полагаем, указанный опыт европейской парламентской традиции может быть в определенной степени имплементирован (прежде всего в формальном ее выражении) и в белорусском нормативном массиве в части реализации депутатом местного Совета депутатов своих контрольных полномочий.

Примечательно, что от прав на вопрос, предложение, замечание, обращение право депутата местного Совета на запрос отличается особым статусом, содержанием и порядком реализации. Это связано с тем, что вопрос, в отличие от запроса, преследует лишь цель получения информации об обстоятельствах, не известных или не ясных местному депутату, по своему характеру при этом менее значительных, чем те, которые требуют внесения запроса данного местного представителя. Кроме того, вопрос ставится обычно применительно к повестке дня заседания местного Совета депутатов, а запрос может быть внесен вне зависимости от обсуждаемых на заседании вопросов. Поэтому, безусловно, право депутатов местных Советов депутатов на вопросы в этом перечне является существенным и достаточно эффективным правовым инструментом контроля местного представителя.

Что касается такого значимого контрольного правомочия местного депутата, как обращение, то, в отличие от запроса, белорусскими местными депутатами обращение адресуется вне сессии местного Совета и представляет собой изложенное в письменной форме предложение государственным органам, другим организациям или должностным лицам о предоставлении информации и (или) разъяснений по вопросам, отнесенным к их компетенции и связанным с деятельностью депутата Совета. Ответ на него передается непосредственно местному депутату, оглашению и обсуждению на сессии местного Совета не подлежит.

От замечаний и предложений местного депутата, которые он имеет право высказывать в процессе своих выступлений на сессии Совета, запрос отличается тем, что они лишь учитываются при принятии решения по обсуждаемому вопросу, информация об их исполнении предоставляется местному депутату в установленном актами законодательства порядке (в частности, предложения и замечания местного депутата, высказанные ими на сессиях Совета, могут быть направлены государственным органам, должностным лицам государства, а также организациям и должностным лицам в целях их тщательного рассмотрения. О его результатах названные уполномоченные субъекты обязаны сообщить местным депутатам в письменной форме), но решения местного Совета по ним не принимаются.

**Заключение.** В Республике Беларусь на современном этапе сложился и существует достаточно целостный и комплексный нормативный механизм, регулирующий контрольные правомочия депутатов местных Советов депутатов, реализуемых в таких демократических их формах, как право на запрос, право на вопрос, предложения и замечания, а также обращение.

Разумеется, правоприменительная практика и национальное законодательство нуждаются в дальнейшем изучении и совершенствовании данной сферы общественных отношений, в том числе и на основе накопленного положительного опыта зарубежных государств в на-

званной области. Данное обстоятельство объясняется тем, что некоторые законодательные положения, упорядочивающие отношения в рассматриваемой в настоящей работе области правового положения депутатов местных Советов депутатов, к сожалению, все еще не лишены пробельности, равно как и практика их реализации, следовательно, они должны быть подвергнуты дальнейшему научному осмыслению.

Полагаем, предложенные в данной статье отдельные прогнозные направления совершенствования правового регулирования контрольных правомочий местных депутатов в определенной степени могут стать концептуальным вектором кратко- и среднесрочной перспективы законодательного развития Беларуси в данной сфере.

#### Список цитированных источников

1. *Василевич, Г. А.* Актуальные направления развития местного самоуправления в Республике Беларусь в контексте Европейской хартии местного самоуправления / Г. А. Василевич // Вестн. Нац. акад. наук Беларуси. Сер. гуманитар. наук. — 2020. — Т. 65, № 3. — С. 355—366.
2. *Зиновьев, А. В.* Конституционное право России / А. В. Зиновьев. — М., 2002.
3. *Охотский, Е. В.* Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт / Е. В. Охотский. — М. : Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) : Рос. полит. энцикл. (Росспэн), 2002. — 399 с.
4. *Лейзеров, А. Т.* Демократические формы деятельности местных Советов / А. Т. Лейзеров ; науч. ред. А. А. Безуглов. — Минск : Изд-во БГУ, 1977. — 144 с.
5. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2008. — 606 с.
6. *Василевич, Г. А.* Конституционное право зарубежных стран : учебник / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько ; под общ. ред. Г. А. Василевича. — Минск : Книж. дом, 2006. — 480 с.

Поступила в редакцию 07.02.2022.