

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ С НАЦИОНАЛЬНЫМ СОБРАНИЕМ: ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ*

*Е.В. КОДАВБОВИЧ, студентка 6 курса юридического факультета БГУ,
С.В. КОДАВБОВИЧ, курсант 4 курса следственно-экспертного факультета Академии МВД
Республики Беларусь ©*

В статье определяется место и роль Президента Республики Беларусь в правотворческом процессе. Исследуются формы взаимодействия Президента с Национальным собранием Республики Беларусь, анализируются проблемы, связанные с участием Президента Республики Беларусь в законодательном процессе. Рассматривается новый конституционный институт представителей Президента в палатах Парламента и недостатки законодательства, регулирующие взаимодействие Президента с Национальным собранием. Послание Президента к Парламенту и белорусскому народу является важным политическим документом, содержащим, в том числе, предложения о необходимости разработки и принятия законов. Президент Республики Беларусь обладает широкими конституционными полномочиями по взаимодействию с Парламентом в области законодательной деятельности. Вносится предложение о необходимости принятия закона о толковании статьи 100 Конституции Республики Беларусь.

Правотворчество Президента Республики Беларусь является новым явлением в нормотворческом процессе Беларуси. Оно появилось впервые в связи с закреплением поста Президента как главы государства и главы исполнительной власти в Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 года.

Осуществление президентских полномочий невозможно без сотрудничества с другими ветвями власти. Конституционный принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви предполагает не только их самостоятельность и независимость в решении вопросов собственной компетенции, но и взаимодействие друг с другом (ст. 6 Конституции (с изменениями и дополнениями, внесенными на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.)). Немаловажная роль в обеспечении единства и сотрудничества между ветвями власти принадлежит Президенту. Так, в соответствии с частью 1 статьи 79 Конституции Президент является Главой государства, гарантом прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, на Президента возлагается обязанность обеспечивать преемственность и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 79 Конституции). Для выполнения этих функций Президент наделен соответствующими полномочиями.

Государственная власть в Республике Беларусь по своей природе едина. Единственным ее

источником является народ (ч. 1 ст. 3 Конституции). Конституцией Республики Беларусь перед государством поставлена одна из основных задач – обеспечивать законность и правопорядок. Необходимые для выполнения этой задачи правовые меры прямо закреплены в Конституции, к числу которых относится устройство государственной власти на основе принципа разделения властей. Организация и деятельность всех ветвей власти позволяют на практике предупредить возвышение одной из них над другими, устранить явления бесконтрольности и злоупотребления своими полномочиями.

Конституционные принципы и нормы устанавливают исходные положения и процедуры по взаимодействию Президента с Национальным собранием Республики Беларусь. Примером может служить обращение с ежегодными посланиями к Парламенту (п. 14 ст. 84 Конституции). Нередко в этих посланиях Президент высказывается о своем отношении к законодательству, ставит задачи перед обеими палатами Парламента. Так, в Послании Президента белорусскому народу и Национальному собранию от 23 мая 2006 года «В процветании Родины – благополучие всех!» перед Парламентом поставлены задачи по принятию таких законов, которые были бы ориентированы на человека, на гуманизацию всего жизненного уклада; о пересмотре законодательства на предмет соответствия его требованиям де бюрократизации; по налаживанию работы

* Статья поступила в редакцию 19 февраля 2007 года.

с обращениями граждан; пресечению коррупции; совершенствованию налоговой системы и ряд других. Президент акцент делает на повышении качества законодательства, которое выступает одним из показателей цивилизованности государства [1, с.4].

Таким образом, Президент в посланиях высказывает свое мнение по конкретным законам и качеству законодательной деятельности. В этом случае он выполняет функцию общего организатора правотворчества в Парламенте, ориентируя его на принятие первоочередных законов, направленных на решение экономических, политических, социальных, культурных и духовных задач, стоящих перед государством и обществом. Послания Президента – программа сотрудничества всех ветвей власти.

Возникает вопрос: какова природа данного акта, является ли он источником права, может ли Национальное собрание его не выполнять? С юридической точки зрения Послание Президента содержит предложения по совершенствованию законодательства и ряд других инициатив, но не является нормативным правовым актом, обязательным для исполнения. Послание носит скорее политический характер, а в силу авторитета должности Главы государства оно не может быть Парламентом проигнорировано. Учитывая содержащиеся в нем предложения о необходимости разработки и принятия законов, Парламент как законодательный орган обязан его рассмотреть. Кроме того, Президент имеет право участвовать в работе Парламента и его органов, выступать перед ними в любое время с речью или сообщением (п. 14 ст. 84 Конституции), представлять предложения о дополнении или изменении законов.

В соответствии с действующим законодательством Президент имеет право не только издавать нормативные правовые акты, но и сотрудничать в сфере законотворчества с Парламентом – Национальным собранием Республики Беларусь. Так, Президент Республики Беларусь обладает широкими полномочиями как субъект права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 99 Конституции). Он вносит законопроекты непосредственно в Палату представителей, которые в обязательном порядке рассматриваются в ней. Президент может вносить любые законопроекты. Конституция не ограничивает Главу государства в этом вопросе, за исключением внесения предложений о пересмотре основополагающих разделов I, II, IV, VIII Конституции, которые могут быть изменены только путем референдума (ч. 3 ст. 140 Конституции).

На Президента Конституцией возлагается право подписывать или не подписывать законы (ст. 100 Конституции). Подписание Президентом закона является одной из форм его участия в законодательном процессе. Президент является последней инстанцией, которая находится на

страже законности в области принятия нормативных правовых актов в форме законов, именно он дает им путевку в жизнь.

Учитывая количество законов, принимаемых Парламентом, объем деятельности у Президента по взаимодействию с Парламентом огромный. Необходима кропотливая и тщательная работа Президента с палатами Национального собрания в законотворчестве. В силу объективной занятости Президента другими государственными делами, он не имеет полноценной возможности подобного участия. На практике такое взаимодействие осуществляется Президентом через создаваемые им государственные органы и деятельность уполномоченных лиц.

Так, Законом от 10 января 2003 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» предусмотрено, что при осуществлении права законодательной инициативы Президент принимает решение о назначении докладчика по законопроекту в Палате представителей, который может одновременно являться докладчиком по законопроекту при его рассмотрении в Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь [2, ч. 2 и 6 ст. 46].

Однако правовой статус докладчика в законодательстве не определен. Необходимо отметить, что он должен иметь доверенность. Это является неудобным, так как каждый раз требуется согласование кандидатуры докладчика с Президентом. При этом, кандидатуры могут быть разными и не всегда разбирающимися в процедурах и тонкостях законодательного процесса.

Сотрудники Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, созданного в соответствии с Указом Президента от 28 июля 1997 года, проводят обязательную юридическую экспертизу проектов законов, вносимых в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, изменений и (или) дополнений, внесенных в законопроекты в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь [3, абз. 6 п. 4]. Функции Центра не являются оперативными, его работники могут присутствовать на заседаниях постоянных комиссий и палат Парламента при обсуждении законопроектов, но только по особому приглашению.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 23 июня 1998 года №327 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов» согласование законопроектов от имени Президента в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь осуществляется главным государственно-правовым управлением Администрации Президента Республики Беларусь [4, ч. 2 п. 18].

Отметим, что правом участия в качестве представителей Президента на заседаниях палаты

в Совете Республике Указом №327 сотрудники Администрации Президента не наделены. Они могут присутствовать на заседаниях палаты только по приглашению Председателя Совета Республики или его заместителя и только тогда могут представлять необходимые сведения и заключения по рассматриваемым законопроектам и иным вопросам. Приглашенным лицам выдаются специальные разрешения. Лица, приглашенные для участия в заседании Совета Республики, вправе с разрешения председательствующего участвовать в обсуждении, задавать вопросы, давать справки, передавать в секретариат сессии тексты своих выступлений и другие материалы.

Согласно статье 178 Регламента Совета Республики постоянные комиссии также вправе приглашать на заседания инициатора законопроекта или его представителя, ученых и специалистов в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации [5]. Полагаем, что в качестве представителя может выступать только докладчик.

Указом №327 предусмотрено, что представление законопроектов от имени Президента в Палате представителей осуществляется главным государственно-правовым управлением Администрации Президента или должностным лицом, определенным Президентом либо уполномоченным им органом. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» под этими лицами подразумевается докладчик.

Согласовывать и представлять законопроекты в Парламенте от имени Президента могли бы официальные представители Президента (п. 16 ст. 84 Конституции). Другие должностные лица государственных органов на данный статус претендовать не могут. Нормы Конституции имеют в этой части повелительный характер и не предоставляют права Президенту назначать или не назначать своих представителей в Парламент, имеют однозначный характер.

Указом Президента Республики Беларусь от 11 января 2001 года №21 (в ред. Указа от 11 февраля 2005 г. №65) «Об утверждении Положения о помощнике Президента Республики Беларусь» такая должность предусмотрена [6, п. 15-1]. Лицо, назначенное на данную должность, в соответствии с Указом именуется помощник Президента Республики Беларусь – полномочный представитель Президента Республики Беларусь в Национальном собрании. Статус представителя Президента в палатах Парламента определен в Положении.

Полагаем возможным уточнить полномочия представителя Президента в Парламенте, изложенные в Указе №21. Так, его можно наделить правом (речь идет о представителе Президента в Совете Республики) представлять по поручению Президента на утверждение кандидатуры на должности Председателя Конституционного

Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателя и судей Высшего Хозяйственного Суда, Председателя Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка, а также вносить на утверждение указы о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации.

Наличие представителей Президента и их деятельность в Парламенте будет способствовать качеству и эффективности принимаемых законов. В настоящее время данная должность является вакантной.

Таким образом, вышеназванными указами согласование и представление в Палате представителей законопроектов от имени Президента осуществляют работники главного государственно-правового управления Администрации Президента Республики Беларусь и его полномочный представитель в Национальном собрании. В то же время не ясно, кто же из его представителей является главным координатором по обеспечению взаимодействия Президента с Парламентом?

Полагаем, что такая роль должна принадлежать официальному полномочному представителю Президента в Парламенте, назначенному распоряжением Президента. Только он может обеспечить эффективность законодательного процесса, координацию деятельности структурных подразделений Администрации Президента, Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь и республиканских органов государственного управления в Парламенте. Так как Конституция употребляет слова «представителей Президента в Парламенте», то их должно быть не менее двух, по одному в каждой палате Парламента.

Отметим также терминологическую нестыковку употребляемых понятий в Конституции Республики Беларусь, Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», в соответствующих указах Президента и Регламентах палат Парламента в отношении использования терминов «представители Президента в Парламенте», «помощник Президента Республики Беларусь – полномочный представитель Президента Республики Беларусь в Национальном собрании Республики Беларусь», «докладчик», «инициатор законопроекта», «уполномоченное должностное лицо», «уполномоченный орган».

Поэтому требуется внесение изменений и дополнений в Регламент Палаты представителей, утвержденный постановлением Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 4 декабря 1997 года [7] и Регламент Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 2 апреля 1998 года в части точного и единообразного употребления данных

терминов, так как эти лица наделяются в соответствии с законодательством неодинаковыми правами в Парламенте.

Действующие Регламенты палат Национального собрания Республики Беларусь предоставляют возможность представителям Президента и других субъектов права законодательной инициативы участия с совещательным голосом в ответственных за подготовку законопроекта постоянных комиссиях палат Парламента. Именно на этой стадии законодательного процесса они могут решить совместно многие вопросы, которые возникнут позднее. Поэтому оперативное участие представителей Президента в этих комиссиях с разъяснением позиции Главы государства поможет исключить различные недоразумения в будущем и предотвратить возможные разногласия. Регламенты палат предоставляют возможность участия представителей Президента в первом и во втором чтении, а также в работе согласительной комиссии.

Одной из проблем взаимодействия Президента с Парламентом является то, что Конституция Республики Беларусь не предоставляет прямой возможности Президенту возвратить закон в Палату представителей в связи с нарушением парламентской процедуры его принятия. Примером таких нарушений может служить отсутствие кворума для принятия закона, нарушение сроков прохождения проекта закона в палатах Парламента, в других подобных случаях. Закон может быть правовым не только в случае соответствия его норм Конституции, но и если он принят по установленной процедуре. Так, пункт 7 статьи 100 Конституции гласит: «При несогласии с текстом закона Президент возвращает его со своими возражениями в Палату представителей, которая должна рассмотреть закон с возражениями Президента не позднее тридцати дней». Акцентируем внимание – возвращаться могут только те законы, с текстом которых не согласен Президент. Отсутствие кворума при принятии закона не является основанием для его возвращения Президентом в Палату представителей. Это патовая ситуация, правового выхода из которой нет.

Полагаем, что в соответствии с частью 1 статьи 79 и пунктом 24 статьи 84 Конституции Президент, как Глава государства, гарант Конституции, такое право на возвращение имеет.

Но это наше научное толкование. Официальное толкование могут дать только обе палаты Парламента. Пока же, если такая ситуация возникнет на практике, то стороны конфликта должны с пониманием относиться к ней и урегулировать ее с помощью согласия и взаимопонимания.

Нет ответа в белорусском законодательстве и на вопрос, имеет ли право Президент вернуть обратно в Палату представителей Закон об изменениях и дополнениях, вносимых в программный закон со своими возражениями. В соответствии с частью 4 статьи 104 Конституции законы об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь, о военной доктрине являются программными и считаются принятыми при условии, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава палат. Для преодоления же вето Президента достаточно также большинства двух третей голосов от полного состава каждой из палат. Полагаем, что правом возвращения поправок в программный закон в Палату представителей Президент не обладает, поскольку согласно процедуре принятия законов, изложенной в Конституции и регламентах палат, право дважды голосовать за один тот же закон двумя третями голосов, не предусматривается. Но это также наше научное толкование. Официальное толкование возможно лишь со стороны палат Парламента в виде толкования статьи 100 Конституции Республики Беларусь. Субъектом права законодательной инициативы на внесение в Палату представителей проекта закона о толковании Конституции в соответствии с пунктом 1 статьи 97 обладают только два субъекта – Президент и не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом.

На основании изложенного полагаем возможным закрепить указом Президента предложенный механизм участия представителей Президента в законодательном процессе. На наш взгляд, Палате Представителей и Совету Республике необходимо усовершенствовать Регламенты палат в части единообразного применения терминов «докладчик», «уполномоченный представитель» и «представитель Президента». Принятие закона о толковании статьи 100 Конституции будет способствовать более цивилизованному рассмотрению законов.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Послание Президента А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию «В процветании Родины – благополучие всех!» // Советская Белоруссия. 2006. 24 мая. С. 1–4.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10 января 2000 г. №316-З; с изм. и доп. // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. №7. 2/136; 2002. №7. 2/830; 2004. №175. 2/1070; 2005. №179. 2/1152; 2006. №86. 2/1216; 2006. №107. 2/1235.

3. О создании Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 28 июля 1997 г. №407 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1997. №21. Ст. 740; 1998. №19. Ст. 504; 1999. №14. Ст. 377.

4. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов: Указ Президента Республики Беларусь от 23 июня 1998 г. №327 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. №18. Ст. 479; Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. №13. 1/962; 2000. №17. 1/995; 2001. №48. 1/2656; 2001. №89. 1/3020; 2003. №76. 1/4745; 2005. №126. 1/6684.

5. О Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 2 апреля 1998 г. №278-СР/IV (в ред. постановления от 29 июня 2001 г.) // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. №66. 4/2547; 2004. №188. 4/3950; 2005. №107. 4/4238; 2006. №72. 4/4549.

6. Об утверждении Положения о помощнике Президента Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 11 января 2001 г. №21 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. №7. 1/1950; 2005. №25. 1/6232.

7. О Регламенте Палаты представителей национального собрания Республики Беларусь: Постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 4 декабря 1997 г. №415-II/III // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. №32. 4/71; 1999. №52. 4/292; 2000. №67. 4/1331.

SUMMARY

In the article the place and role of the President of Republic of Belarus in law-creative process is determined. The forms of interaction of the President with National assembly of Republic of Belarus are investigated, the problems connected to participation of the President of Republic of Belarus in legislation are analyzed. The new constitutional institute of representatives of the President in chambers of Parliament and the lacks of the legislation regulating interaction of the President with National assembly is examined. The message of the President to Parliament and Belarusian people is the important political document containing also the proposals on necessity of development and acceptance the laws. The President of Republic of Belarus possesses wide constitutional powers on interaction with Parliament in the field of legislation. The proposals on necessity of acceptance of law on interpretation of the article 100 of the Constitution of Republic of Belarus are submitted.