

УДК 342.529

## ФОРМЫ УЧАСТИЯ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

канд. юрид. наук **И.Н. КИРЯКОВА**  
(Полоцкий государственный университет)

*Рассматриваются формы участия президента Республики Беларусь в законодательном процессе. Показано, что правовая основа участия президента в законодательном процессе закреплена в Конституции Республики Беларусь и обусловлена прежде всего основополагающим конституционным принципом разделения властей; президент выступает в роли арбитра в системе органов государственной власти; государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга, следовательно, предполагается тесное их сотрудничество в процессе осуществления единой государственной власти. Сделан вывод, что для определения механизмов влияния Президента Республики Беларусь на законодательный процесс необходимо проанализировать формы его участия в нем.*

**Введение.** В научной литературе существует неоднозначность точек зрения в отношении количества и содержания стадий законотворчества. Например, Ю.А. Тихомиров называет шесть стадий [1, с. 181], Г.А. Василевич – семь [2, с. 561], Д.А. Керимов – пять [3, с. 104].

Анализ научных подходов в отношении стадий законодательного процесса и норм законодательства позволяет выделить следующие его стадии:

- *предварительные стадии* – прогнозирование законодательной деятельности, планирование законодательной деятельности;

- *обязательные стадии* – реализация права законодательной инициативы; предварительное рассмотрение законопроекта парламентскими комиссиями; рассмотрение законопроекта Палатой представителей в первом и втором чтениях; принятие Палатой представителей решения по законопроекту; рассмотрение и одобрение (отклонение) законопроекта Советом Республики; подписание закона Президентом и его обнародование;

- *факультативные стадии* – преодоление разногласий между Палатой представителей и Советом Республики в случае отклонения последним законопроекта; преодоление Парламентом президентского вето на принятый Парламентом закон или его отдельные части.

Прежде чем начать анализ форм участия Президента Республики Беларусь в законодательном процессе, необходимо отметить, что правовое регулирование нормотворческого процесса в целом осуществляется Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Законодательный процесс детально регламентирован в Регламентах Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, однако многие его аспекты отражены в актах Президента Республики Беларусь.

**Основная часть.** Стадия прогнозирования законодательного процесса в Республике Беларусь не закреплена на законодательном уровне. Исследователь Ю.А. Тихомиров считает *прогнозирование законодательства* первой стадией и под ней понимает «выявление и исследование общественных отношений, требующих правовой регламентации» [1, с. 191].

Анализ белорусского законодательства позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на отсутствие правового закрепления, данная стадия также включена в законодательный процесс в республике. Данный вывод подтверждают положения Указа Президента Республики Беларусь № 205 от 10 апреля 2002 года «О концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь». В соответствии с данным Указом основными задачами нормотворческого процесса являются: определение степени востребованности обществом того или иного акта законодательства, оценка социальной базы будущего акта законодательства и степени охвата правовым регулированием общественных отношений, а также поиск оптимальных вариантов регулирования, возникших общественных отношений [4].

Следующий этап – *планирование законодательной деятельности*, который в отличие от прогнозирования предусматривает разработку государственных программ и составление ежегодных планов подготовки законопроектов.

Указом Президента Республики Беларусь «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» утверждены Правила подготовки проектов нормативных правовых актов. Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь разрабатывает ежегодные планы подготовки законопроектов и вносит их в установленном порядке на утверждение Президента Рес-

публики Беларусь. Ежегодными планами подготовки законопроектов может предусматриваться разработка концепций наиболее значимых и сложных законопроектов, выносимых на согласование Президента Республики Беларусь [5].

Следующим этапом законотворческой деятельности является *законодательная инициатива*, которая подразумевает внесение законопроекта в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь субъектами права законодательной инициативы. Конституция Республики Беларусь закрепляет, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве 50 тысяч человек [6].

Согласно части третьей статьи 123 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь право законодательной инициативы по внесению изменений и (или) дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о толковании Конституции Республики Беларусь принадлежит Президенту Республики Беларусь или не менее чем 150 тысячам граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом [7].

Перечень сопроводительных документов, которые необходимо прилагать к законопроекту при его внесении в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, установлен в статье 50 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Согласно данной статье возможно рассмотрение законопроекта без предоставления указанных документов по решению Президента или Палаты представителей. Анализ статьи 50 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» позволяет сделать вывод о том, что Президент участвует в процессе внесения законопроекта в Палату представителей не только как один из субъектов права законодательной инициативы. Также внесение некоторых законопроектов другими субъектами права законодательной инициативы возможно лишь только с его согласия. К ним относятся:

- проект закона, если следствием его принятия может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов;
- проект закона, если он по содержанию расходится с временными декретами или указами Президента Республики Беларусь и вносится не Президентом Республики Беларусь и др.) [8].

Статьей 50 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» установлено правило для субъектов законодательной инициативы, согласно которому к проекту закона, который вносится Палату представителей, необходимо прилагать документ, подтверждающий, что Президенту Республики Беларусь направлены копии проекта закона и сопроводительные документы к нему [8].

Следует отметить, что согласно статье 127 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по решению Президента Республики Беларусь проект закона, внесенный в Палату представителей без установленного перечня документов, может быть допущен к рассмотрению Палаты представителей.

От решения Президента Республики Беларусь зависит внесение отдельными субъектами законодательной инициативы и дальнейшее рассмотрение в Палате представителей законопроекта, а также рассмотрение других вопросов, касающихся законодательного процесса. К ним относятся следующие субъекты законодательной инициативы:

- 1) Правительство Республики Беларусь:
  - в случае внесения предложения в Палату представителей об объявлении рассмотрения проекта закона срочным;
  - в случае требования, чтобы Палата представителей и Совет Республики приняли решение, голосуя в целом за внесенный Президентом Республики Беларусь или Правительством Республики Беларусь проект закона либо его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом Республики Беларусь или Правительством Республики Беларусь;
  - при внесении проекта закона, подготовленного в связи с заключением, приостановлением действия или прекращением международного договора Республики Беларусь;

- 2) депутаты Палаты представителей в случае внесения законопроекта в Палату представителей.

Анализируя стадию законодательной инициативы, необходимо рассмотреть механизм *подготовки законопроектов, направляемых в Палату представителей субъектами законодательной инициативы*.

Согласно части 2 статьи 47 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» нормотворческий орган может осуществлять подготовку проекта нормативного правового акта самостоятельно либо поручить иному субъекту нормотворческой инициативы по вопросам, относящимся к его компетенции, заказать ее Национальному центру законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, а также привлечь к подготовке проекта соответствующих специалистов из иных

организаций, в первую очередь государственных, поручить специально создаваемым для этого временным комиссиям или рабочим группам [8].

Согласно пункту 4 Указа Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Совета Министров Республики Беларусь и Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь по подготовке проектов правовых актов» Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь по подготовке проектов правовых актов осуществляет подготовку проектов законов Республики Беларусь, а также согласно пункту 13 вышеуказанного Указа дает заключение по законопроектам, подготовленным Советом Министров. В свою очередь, согласно пункту 15 данного Указа Президента Республики Беларусь подготовленные Центром проекты правовых актов подлежат согласованию с Советом Министров по вопросам, относящимся к его компетенции, в установленном решениями Президента Республики Беларусь порядке [9].

Согласно пункту 1.1. Указа Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Администрации Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь при подготовке проектов правовых актов», пункту 5 Указа Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов» Палата представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь представляют проекты законов на рассмотрение Президента Республики Беларусь через Администрацию Президента Республики Беларусь [10; 11].

Важным этапом в законотворческом процессе являются *парламентские чтения*. На *стадии предварительного рассмотрения и подготовки к первому чтению* Президент Республики Беларусь участвует как один из субъектов права законодательной инициативы. Так, согласно части 3 статьи 131 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь замечания и предложения по проекту закона представляются субъектами права законодательной инициативы в головную комиссию в письменной форме с обязательным обоснованием необходимости их внесения. Согласно части седьмой этой же статьи внесение поправок в некоторые законопроекты другими субъектами законодательной инициативы зависит от решения Президента Республики Беларусь. Данная статья предусматривает необходимость согласия Президента Республики Беларусь на включение поправок в законопроект в случае, если следствием их внесения может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, а в случае, если следствием внесения поправок станет расхождение проекта закона с временными декретами или указами Президента Республики Беларусь.

Согласно части 10 статьи 131 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь проект закона, окончательно подготовленный к рассмотрению Палатой представителей в первом чтении, направляется Президенту Республики Беларусь.

Почти аналогичными полномочиями Президент Республики Беларусь обладает на *стадии рассмотрения законопроекта Палатой представителей в первом чтении*. Согласно части 1 статьи 131 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь за Президентом Республики Беларусь закреплено право на внесение предложений и замечаний в проект закона, если Палата представителей примет решение о направлении ему законопроекта после его принятия в первом чтении [7].

Президент Республики Беларусь обладает правом на внесение замечаний и (или) предложения наряду с иными субъектами права законодательной инициативы на *стадии подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении*. В случае если следствием внесения поправок может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, такие поправки включаются в проект закона лишь с согласия Президента Республики Беларусь, либо по его поручению – Правительства Республики Беларусь, а в случае если следствием внесения поправок станет расхождение проекта закона с временными декретами или указами Президента Республики Беларусь, такие поправки включаются в проект закона только с согласия Президента Республики Беларусь.

Согласно части 6 статьи 140 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь проект закона, окончательно подготовленный к рассмотрению Палатой представителей во втором чтении, направляется Президенту Республики Беларусь.

Президенту отводится большая роль на *стадии рассмотрения законопроекта во втором чтении*. Согласно части 1 статьи 148 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь после проведения голосования по всем статьям, главам, разделам или иным структурным элементам проекта, а также по всем поправкам головная комиссия направляет проект закона с принятыми поправками, включенными в текст, Президенту Республики Беларусь для информации. Не ранее чем через десять дней после направления проекта закона Президенту Республики Беларусь либо по согласованию с Президентом Республики Беларусь в более ранние сроки Палатой представителей проводится голосование по проекту закона в целом [7].

Проанализируем механизм влияния Президента Республики Беларусь на ход законодательного процесса на стадии рассмотрения законопроекта во втором чтении в отдельных случаях:

1) в случае требования Президента Республики Беларусь от палат Парламента голосования в целом за весь внесенный законопроект или его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом Республики Беларусь или Правительством Республики Беларусь;

2) в случае рассмотрения законопроекта в срочном порядке;

3) в случае если согласительной комиссией не принят согласованный текст законопроекта.

Статья 149 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь предусматривает право Президента Республики Беларусь либо, с его согласия, Правительства *требовать от палат Парламента голосования в целом за весь внесенный законопроект или его часть*, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом Республики Беларусь или Правительством Республики Беларусь.

Президенту Республики Беларусь предоставлено право требовать *рассмотрения законопроекта в срочном порядке*. Согласно статье 154 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь Президент Республики Беларусь либо по его поручению Правительство Республики Беларусь имеют право вносить в Палату представителей предложения об объявлении рассмотрения проекта закона срочным. В этом случае проект закона подлежит рассмотрению Палатой представителей в течение десяти дней со дня внесения проекта закона на ее рассмотрение [7].

Президент Республики Беларусь обладает возможностью влиять на процесс *принятия законопроекта согласительной комиссией*, которая создается в случае отклонения Советом Республики проекта закона, принятого Палатой представителей. Согласно статье 159 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, если согласительной комиссией не принят согласованный текст проекта закона, Президент Республики Беларусь, либо по его поручению Правительство Республики Беларусь могут потребовать, чтобы Палата представителей приняла окончательное решение. В этом случае на голосование ставится проект закона в прежней редакции.

Немаловажным рычагом влияния Президента Республики Беларусь на законодательный процесс является *подписание им законов*. Закон, принятый Палатой представителей, согласно части 1 статьи 161 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь представляется в десятидневный срок Президенту Республики Беларусь на подпись с визированием [7].

Анализ Конституции Республики Беларусь позволяет выделить 3 способа подписания законов:

1) Президент Республики Беларусь имеет право подписать закон, полностью согласившись с его текстом (ч. 6. ст. 100); 2) он может подписать закон, но внести возражения на отдельные его положения (ч. 8. ст. 100); 3) Президент имеет право не подписать закон и вернуть его со своими возражениями в Палату представителей для повторных рассмотрения и голосования (ч. 7. ст. 100) [6].

Отказ главы государства от подписания закона в теории конституционного права именуется «право вето». Конституция Республики Беларусь термин «вето» не употребляет. Однако по существу «право вето» предусмотрено частью 7 статьи 100 Конституции Республики Беларусь. Право Президента Республики Беларусь возвращать закон в Палату представителей является «отлагательным (относительным) вето», поскольку оно может быть преодолено Парламентом. Согласно статье 168 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь решение о преодолении возражений Президента Республики Беларусь по закону и принятии его повторно в ранее принятой редакции принимается большинством не менее двух третей голосов от полного состава Палаты представителей и оформляется постановлением Палаты представителей, принимаемым большинством голосов от ее полного состава. Однако повторное одобрение закона в одной палате не обязательно повлечет подобную поддержку в другой палате. Так, закон считается отклоненным второй палатой, если за его одобрение проголосует менее двух третей от полного состава палаты. В этом случае вторая палата солидаризуется с Президентом. Тем не менее при общем интересе Парламент может преодолеть вето Президента [12, с. 299 – 300].

Возможность Президента Республики Беларусь вернуть для повторного голосования не только весь закон, но и отдельные положения закона согласно части 8 статьи 100 Конституции Республики Беларусь можно назвать «постатейным (выборочным) вето» [12, с. 301]. В этом случае до вынесения соответствующего решения Палатой представителей и Советом Республики закон подписывается Президентом и вступает в силу, за исключением тех положений, относительно которых имеются возражения Президента [6]. Согласно части 2 статьи 161 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, если Президент Республики Беларусь не возвращает какой-либо закон на протяжении двух недель после того, как он был ему представлен, закон считается подписанным [10]. Данное право Президента в теории конституционного права принято называть «пассивным правом вето» Президента [12, с. 298].

Согласно части 3 статьи 161 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь закон не считается подписанным и не вступает в силу, если он не мог быть возвращен в Национальное собрание в связи с окончанием сессии [7]. В теории конституционного права такую ситуацию принято называть «карманным вето» Президента [12, с. 298].

**Заключение.** Проведенное исследование свидетельствует о том, что Президент Республики Беларусь активно участвует на всех стадиях законодательного процесса. Формы такого участия закреплены в Конституции Республики Беларусь, Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и конкретизированы в регламентах Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Также необходимо указать, что многие аспекты нормотворческого процесса и законодательного процесса, в частности, урегулированы актами Президента Республики Беларусь, а следовательно, Президент обладает правом влиять на ход законодательного процесса посредством издания своих нормативных правовых актов.

Анализ законодательства, регулирующего законодательный процесс, позволяет выделить следующие *формы участия и механизмы влияния Президента Республики Беларусь на законодательный процесс*:

- 1) определение направлений законодательной деятельности посредством утверждения ежегодных планов подготовки законопроектов;
- 2) право законодательной инициативы;
- 3) предоставление права или установление запрета на внесение на рассмотрение в Палату представителей законопроекта другими субъектами законодательной инициативы, если следствием его принятия может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов; если он по содержанию расходится с временными декретами или указами Президента Республики Беларусь и вносится не Президентом Республики Беларусь и др.;
- 4) разрешение на внесение отдельными субъектами законодательной инициативы законопроекта на рассмотрение в Палате представителей в определенных случаях (Правительством Республики Беларусь; депутатами Палаты представителей);
- 5) право допустить законопроект к рассмотрению в Палате представителей, если он внесен без установленного перечня документов, которые должны прилагаться ко всем законопроектам;
- 6) право внесения поправок в законопроекты, а также предоставление права на их внесение другими субъектами законодательной инициативы в установленных случаях на стадии предварительного рассмотрения и подготовки к первому и ко второму чтению;
- 7) возможность изучения содержания любого законопроекта и сопроводительных документов к ним, которые будут рассматриваться Палатой представителей в первом и во втором чтении;
- 8) право внесения предложений и замечаний в законопроект в случае направления его Палатой представителей Президенту после принятия в первом чтении, а также до принятия Палатой представителей решение по законопроекту в целом во втором чтении;
- 9) право требовать от палат Парламента голосования в целом за весь внесенный законопроект или его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом Республики Беларусь или Правительством Республики Беларусь;
- 10) право требовать от палат Парламента рассмотрения законопроекта в срочном порядке;
- 11) право требовать от палат Парламента принятия окончательного решения по законопроекту в случае, если согласительной комиссией не принят согласованный текст законопроекта;
- 12) право наложения различного вида «вето» при подписании законов («отлагательного» (относительного), «постатейного» (выборочного), «карманного»);
- 13) определение направлений законодательной деятельности посредством принятия указов и декретов;
- 14) возможность влиять на законодательный процесс через Правительство Республики Беларусь.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Тихомиров, Ю.А. Теория закона / Ю.А. Тихомиров – М.: Наука, 1982. – 257 с.
2. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь / Г.А. Василевич. – Минск: Право и экономика, 2002. – 686 с.
3. Керимов, Д.А. Культура и техника законотворчества / Д.А. Керимов – М.: Юрид. лит., 1991. – 158 с.
4. О концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 46. – 1/3644.
5. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Респ. Беларусь, 11 авг. 2003 г., № 359: с изм. от 24.02.2012 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 92. – 1/4856.

6. Конституция Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 24 нояб. 1996 г.: с изм. и доп.: текст по состоянию на 17 окт. 2004 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0.
7. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 09.10.2008 № 1033-ПЗ/IX: с изм. от 30.06.2000 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 248. – 4/5670.
8. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2000 г., № 81-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 02.07.2009 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 7. – 2/136.
9. Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Совета Министров Республики Беларусь и Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь по подготовке проектов правовых актов: Указ Президента Респ. Беларусь, 13 авг. 1999 г., № 389: с изм. от 04.11.2008 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 55. – 1/495.
10. Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Администрации Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь при подготовке проектов правовых актов: Указ Президента Респ. Беларусь, 14 дек. 1999 г., № 724: с изм. от 04.11.2008 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 1. – 1/835.
11. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 23 июня 1998 г., № 327: с изм. от 29.11.2012 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1998. – 1/2352.
12. Гуйда, Е.П. Законодательная деятельность в Республике Беларусь: состояние и развитие / Е.П. Гуйда. – Минск: Право и экономика, 2005. – 366 с.

*Поступила 02.10.2013*

## **THE FORMS OF PRESIDENT'S PARTICIPATION IN THE LEGISLATIVE PROCESS IN BELARUS**

### **I. KIRYAKOVA**

*The forms of President's participation in the legislative process in the Republic of Belarus. It is shown that the legal basis of President's participation in the legislative process is fixed in the Constitution of the Republic of Belarus and is primarily due to the fundamental constitutional principle of separation of powers, the president acts as an arbitrator in the system of public authorities, public authorities are independent within their powers: they interact with each other, hold back and balance each other, therefore, their close cooperation is assumed in the implementation of the unified government. It is concluded that to determine the mechanisms of the President's influence on the legislative process it's necessary to analyze the forms of his participation in it.*