

ПРОЦЕСС ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ, наиболее важный вид нормотворческого процесса (см. *Процесс нормотворческий*), охватывающий деятельность широкого круга субъектов по разработке и принятию (изданию) законов (см. *Закон*).

П. 3. включает в качестве обязательных стадий планирование законотворческой деятельности, законодательную инициативу; подготовку проекта закона; внесение проекта закона в Палату представителей Национального Собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей); рассмотрение проекта закона в Палате представителей и Совете Республики Национального Собрания Республики Беларусь (далее – Совет Республики); обязательный предварительный контроль конституционности проекта закона; подписание закона Президентом Республики Беларусь; включение закона в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь; опубликование закона. К факультативным стадиям относятся: повторное рассмотрение проекта закона, отклонённого Советом Республики, рассмотрение закона или отдельных его положений, возвращённых Президентом Республики Беларусь со своими возражениями. Определённые особенности имеет делегирование Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий, рассмотрение законопроектов о внесении изменений и (или) дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый год и об утверждении отчёта об исполнении республиканского бюджета за предшествующий финансовый год, подготовленных в связи с заключением, приостановлением действия или прекращением международных договоров Республики Беларусь, объявление законопроектов срочными.

Правом **законодательной инициативы** обладают Президент Республики Беларусь, депутаты Палаты представителей, Совет Республики, Совет Министров Республики Беларусь, а также граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек. Правом законодательной инициативы по вопросу об изменении и дополнении Конституции Республики Беларусь обладают Президент Республики Беларусь или не менее 150 тыс. граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом. Граждане Республики Беларусь осуществляют право законодательной инициативы в порядке, установленном Законом Республики Беларусь от 26 ноября 2003 «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь».

Подготовка проектов нормативных правовых актов регламентируется Правилами подготовки проектов нормативных правовых актов, утверждёнными Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003, № 359, которые определяют особенности порядка подготовки проектов законов, технико-юридические требования к их оформлению, а также иные вопросы, не урегулированные Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Работу над законопроектом предваряет разработка его концепции, включающая: характеристику предмета правового регулирования и целей подготовки проекта закона; анализ законодательства, в т. ч. международных договоров Республики Беларусь, относящегося к предмету правового регулирования проекта закона, и практики его применения; оценку предложений заинтересованных государственных органов и иных организаций о необходимости изменения правового регулирования соответствующих общественных отношений; обзор научных исследований, публикаций в печати, законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта закона; оценку возможного изменения концептуальных положений законодательства, базовых институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствий такого изменения; предложения по примерной структуре и основным положениям проекта закона; прогноз финансово-экономических и иных возможных последствий принятия (издания) закона.

При разработке законопроекта учитывается, что закон должен закреплять принципы и нормы регулирования наиболее важных общественных отношений. Указанное обуславливает перечисленный ст. 97 Конституции Республики Беларусь примерный

перечень общественных отношений, которые должны быть урегулированы законом, в т. ч. о внесении изменений и (или) дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о толковании Конституции Республики Беларусь, об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь; военной доктрины; о ратификации и денонсации международных договоров; об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод и обязанностей граждан и др.

Весьма значительную роль в П. з. играет Президент Республики Беларусь, который имеет полномочия, относящиеся к различным стадиям. Взаимодействие Президента Республики Беларусь как Главы государства с органами законодательной, исполнительной и судебной власти, планирование и координацию законопроектной деятельности в системе органов исполнительной власти, экспертизу и подготовку проектов законодательных актов обеспечивает Администрация Президента Республики Беларусь, действующая на основании Положения об Администрации Президента Республики Беларусь от 30 декабря 1995, № 527. Так, Президенту Республики Беларусь вносятся на рассмотрение проекты законов для направления в Палату представителей, которые: а) в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, законодательными актами вносятся лишь Президентом Республики Беларусь; б) разработаны и вносятся на рассмотрение Президента Республики Беларусь по его поручению.

Законопроект подлежит обязательной юридической экспертизе, критериями которой являются: соответствие Конституции Республики Беларусь, актам Президента Республики Беларусь, законам Республики Беларусь; соответствие международным договорам Республики Беларусь; соответствие требованиям унификации законодательства, осуществляемой в рамках интеграционных процессов Республики Беларусь и Российской Федерации; совместимость с законодательством Республики Беларусь; соблюдение требований нормотворческой техники. Юридическая экспертиза может проводиться и на последующих стадиях П. з.

Законопроект может быть подвергнут иной экспертизе (финансовой, экономической, экологической, криминологической и т. д.).

Криминологической экспертизе, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь, подлежат законопроекты, вносимые в установленном порядке в Палату представителей. Также криминологическая экспертиза может быть проведена по инициативе субъекта права законодательной инициативы, внесшего соответствующий проект закона в Палату представителей.

Проведение криминологической экспертизы осуществляется после проведения обязательной юридической экспертизы проекта закона либо перед внесением законопроекта на рассмотрение Президента Республики Беларусь для направления (согласования направления) в Палату представителей. Заключение криминологической экспертизы подлежит обязательному рассмотрению соответствующим субъектом права законодательной инициативы. В случае указания на наличие в законопроекте норм, реализация которых может повлечь возникновение рисков криминогенного характера, субъектом права законодательной инициативы организуется его доработка, после которой законопроект вторично подлежит согласованию, обязательной юридической и криминологической экспертизам.

Внесение законопроектов в Палату представителей. Завизированные руководителями законопроекты на белорусском и (или) русском языках направляются в соответствии с Ежегодным планом подготовки законопроектов субъектами права законодательной инициативы на имя Председателя Палаты представителей и подлежат обязательной регистрации и хранению в Секретариате Палаты представителей.

Заключение о соответствии поступившего законопроекта требованиям законодательства готовится структурным подразделением Секретариата Палаты представителей, осуществляющим экспертно-правовую деятельность. Для предварительного рассмотрения проекта закона и подготовки его к рассмотрению в

первом чтении из числа постоянных комиссий назначается головная комиссия. В этих целях может создаваться рабочая группа из числа членов постоянных комиссий, других депутатов Палаты представителей, а также представителей государственных органов и иных государственных организаций, общественных объединений, научных организаций. В работе группы вправе принимать участие внёсший проект закона субъект права законодательной инициативы (уполномоченный представитель). Работа комиссий над проектом закона проводится открыто и гласно, в т.ч. возможно предварительное обсуждение в форме парламентских слушаний или вынесение проекта на народное обсуждение. Проект закона может также направляться на научную экспертизу, по нему могут запрашиваться заключения министерств и других государственных органов, мнения различных организаций. Если до рассмотрения проекта закона в первом чтении в Палату представителей иными субъектами права законодательной инициативы внесены другие проекты законов, направленные на регулирование тех же общественных отношений, то все проекты законов рассматриваются в первом чтении одновременно.

Президент Республики Беларусь либо по его поручению Правительство Республики Беларусь имеют право вносить в Палату представителей и Совет Республики предложения об объявлении рассмотрения проекта закона срочным. В этом случае проект закона подлежит рассмотрению каждой из палат Национального Собрания в течение 10 дней со дня внесения проекта закона на их рассмотрение.

Рассмотрение проектов законов, внесённых в Палату представителей, осуществляется, как правило, в двух чтениях. Проект закона в первом чтении рассматривается Палатой представителей, как правило, в авторской редакции. Первоочередному рассмотрению Палатой представителей подлежат проекты законов: о внесении изменений и (или) дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о введении в действие законов о внесении изменений и (или) дополнений в Конституцию Республики Беларусь; о толковании Конституции Республики Беларусь; непосредственно направленные на реализацию положений Конституции Республики Беларусь; о республиканском бюджете на очередной финансовый год; подготовленные на основе нормативных правовых актов Союзного государства. Субъект права законодательной инициативы вправе отозвать внесённый им проект закона до его принятия Палатой представителей во втором чтении.

При рассмотрении проекта закона в первом чтении заслушивается доклад субъекта права законодательной инициативы, внёсшего проект закона (уполномоченного представителя) и содоклад головной комиссии. При рассмотрении проекта закона в первом чтении обсуждаются концепция, структура и целесообразность его принятия. По результатам обсуждения Палата представителей большинством от полного состава принимает проект закона в первом чтении или отклоняет его, голосуя по проекту закона в целом. В случае принятия в первом чтении одного из альтернативных проектов закона другие проекты закона считаются отклонёнными. Рассмотрение отклонённого законопроекта возможно лишь после его повторного внесения в Палату представителей в порядке реализации права законодательной инициативы в качестве нового законопроекта.

Принятый в первом чтении проект закона может дорабатываться в головной либо иных комиссиях с установлением сроков представления проекта закона для рассмотрения Палатой представителей во втором чтении; направляться для внесения предложений и замечаний Президенту Республики Беларусь, в Совет Республики, Совет Министров Республики Беларусь и другие государственные органы. Одновременно проект закона подлежит правовой (юридической) и лингвистической экспертизе в соответствующих подразделениях Секретариата Палаты представителей. Проект закона в период между первым и вторым чтением может быть вынесен на народное обсуждение. Проект закона, подготовленный ко второму чтению, направляется головной комиссией на заключение в Национальный центр законодательства и правовых исследований и согласовывается с субъектом права законодательной инициативы, внёсшим проект закона. Проект закона,

окончательно подготовленный к рассмотрению Палатой представителей во втором чтении, направляется Президенту Республики Беларусь.

Законопроект может быть рассмотрен во втором чтении без доработки в головной комиссии, если он в ней не нуждается и в ходе первого чтения по нему не поступили замечания и (или) предложения либо внесённые изменения и (или) дополнения носят технический характер. Изменение концепции законопроекта при его доработке и подготовке к рассмотрению во втором чтении или в ходе рассмотрения его во втором чтении влечёт его повторное рассмотрение в первом чтении.

Во втором чтении обсуждаются структурные элементы проекта закона (название, преамбула и т. д.) и поправки к нему. При этом возможно возвращение отдельных структурных элементов или проекта закона в целом на доработку. После голосования по всем структурным элементам, а также по всем поправкам головная комиссия направляет проект закона с принятыми поправками, включёнными в текст, Президенту Республики Беларусь для информации. Не ранее чем через 10 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. По требованию Президента Республики Беларусь либо с его согласия – Правительства Республики Беларусь Палата представителей на своем заседании принимает решение, голосуя в целом за внесённый 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.

По итогам второго чтения проекта закона Палата представителей принимает большинством от полного состава одно из следующих решений: о принятии проекта закона, об отклонении проекта закона, об отмене постановления о принятии проекта закона в первом чтении и о повторном рассмотрении его в первом чтении.

Принятые Палатой представителей проекты законов и принятые по ним постановления в течение 5 дней передаются на рассмотрение в Совет Республики.

Поступивший из Палаты представителей проект закона регистрируется в Секретариате Совета Республики. Срок рассмотрения законопроекта не может превышать 20 дней, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь. Проект закона считается одобренным Советом Республики, если за такое решение проголосовало большинство от полного состава Совета Республики. Непринятие решения об одобрении отклоняет проект закона, что влечёт его возврат в Палату представителей с постановлением Совета Республики, в котором указываются причины отклонения проекта закона.

В случае отклонения проекта закона Советом Республики палаты Национального Собрания для преодоления возникших разногласий могут на паритетной основе создать согласительную комиссию. Если согласительная комиссия не создавалась, подготовка проекта закона к рассмотрению Палатой представителей осуществляется соответствующей постоянной комиссией Палаты представителей. Согласительная комиссия рассматривает каждое возражение Совета Республики в отдельности и вырабатывает согласованный текст проекта закона.

Любой закон, принятый Палатой представителей и одобренный Советом Республики либо принятый Палатой представителей в порядке, предусмотренном ч. 5 ст. 100 Конституции Республики Беларусь, до подписания данных законов Президентом Республики Беларусь представляется в 10-дневный срок в Конституционный Суд Республики Беларусь для обязательного предварительного контроля его конституционности. Данная стадия введена Декретом Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 года, № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь». Конституционный Суд Республики Беларусь осуществляет данный контроль в пятидневный срок со дня поступления проекта.

Если Президент Республики Беларусь не возвращает какой-либо закон на протяжении 2 недель после того, как он был ему представлен, закон считается подписанным. Закон не считается подписанным и не вступает в силу, если он не мог быть возвращён в Национальное Собрание в связи с окончанием сессии.

Текст проекта закона, выработанный согласительной комиссией, представляется на одобрение обеих палат Национального Собрания.

При несогласии с текстом закона Президент Республики Беларусь возвращает его со своими возражениями в Палату представителей, которая должна рассмотреть его по процедуре второго чтения в срок не позднее 30 дней в период проведения сессии. При этом до принятия соответствующий решений Палатой представителей и Советом Республики закон подписывается Президентом Республики Беларусь и вступает в силу, за исключением тех положений, относительно которых имеются возражения Президента Республики Беларусь. В случае согласия Палаты представителей с возражениями Президента Республики Беларусь на отдельные положения закона, возвращённые для повторного голосования, эти положения в случае необходимости направляются на доработку в соответствующую постоянную комиссию Палаты представителей.

По результатам рассмотрения закона с возражениями Президента Республики Беларусь Палата представителей принимает большинством от полного состава Палаты представителей решение: о согласии с возражениями Президента Республики Беларусь; о преодолении возражений Президента Республики Беларусь по закону и принятии его повторно в ранее принятой редакции, после чего проводится голосование по закону в целом большинством не менее 2/3 голосов от полного состава.

В случае принятия большинством не менее 2/3 голосов от полного состава Палаты представителей решения о преодолении возражений Президента Республики Беларусь по закону и принятии его повторно в ранее принятой редакции голосование проводится по закону в целом.

Повторно принятый Палатой представителей закон вместе с возражениями Президента Республики Беларусь в 5-дневный срок направляется в Совет Республики. Закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее 2/3 голосов от полного состава Совета Республики, в противном случае он считается отклонённым. Если возражения Президента Республики Беларусь не были преодолены и Палатой представителей не принято решение о согласии с возражениями Президента Республики Беларусь, закон направляется в соответствующую постоянную комиссию Палаты представителей для подготовки к повторному рассмотрению в установленном порядке.

Палата представителей и Совет Республики законом, принятым большинством голосов от полного состава палат Национального собрания, по предложению Президента Республики Беларусь могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Этот закон должен определять предмет регулирования указанных декретов и срок полномочий Президента Республики Беларусь на их издание.

Не допускается делегирование Президенту Республики Беларусь полномочий на издание декретов: об изменении и (или) дополнении Конституции Республики Беларусь, о толковании Конституции Республики Беларусь; о внесении изменений и (или) дополнений в законы об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь, о военной доктрине Республики Беларусь (программные законы); о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый год и об утверждении отчёта об исполнении республиканского бюджета за предшествующий финансовый год; об изменении порядка выборов Президента Республики Беларусь и Национального Собрания; ограничивающих конституционные права и свободы граждан; об изменении закона о делегировании законодательных полномочий Президенту Республики Беларусь; содержащих нормы, имеющие обратную силу. В период срока полномочий Президента Республики Беларусь на издание декрета, имеющего силу закона, Национальное Собрание

не вправе принимать законы по вопросам, по которым Президенту Республики Беларусь делегированы полномочия на издание декрета.

С.А. Калинин