

Д. А. Лагун

ПРОЦЕСС ИЗДАНИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Настоящая статья посвящена описанию, исследованию и анализу процесса издания правовых актов Президента Республики Беларусь на современном этапе. Следует сразу отметить, что понятие «процесс издания правовых актов Президента» шире понятия «нормотворчество Президента» и, помимо издания нормативных правовых актов Президента (декретов и указов), включает в себя также издание правоприменительных и интерпретационных актов Президента (указов и распоряжений). Вместе с тем законодатель не делает особых различий в процедуре издания нормативных правовых, индивидуальных и интерпретационных актов Президента. Поэтому изучение 3-го раздела Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»¹ (далее – Закон «О нормативных правовых актах») представляет огромный интерес как для познания нормотворческого процесса Президента, так и для познания общих правил издания всего круга правовых актов Главы государства.

Многоплановость и сложность процесса издания правовых актов Президента обусловили необходимость издания множества актов законодательства, в той или иной степени затрагивающих вопросы процедуры принятия решений Президентом. Большое внимание, которое уделяется четкой регламентации процесса издания правовых актов Президента, вызвано значимостью конечного результата такой деятельности, как принятие правового, законного и обоснованного решения Главы государства.

Основные задачи, которые призван разрешить процесс издания правовых актов Президента, можно сформулировать следующим образом: 1) обеспечить полный и всесторонний учет интересов лиц, которых касается принимаемый проект решения Президента; участие в издании актов Президента профильных государственных органов, осуществляющих государственное управление (государственную политику) в соответствующей сфере государственной деятельности; стабильность системы законодательства путем установления правил поведения, отвечающих реалиям настоящего и перспективам их развития в будущем, не требующих постоянной корректировки содержа-

ния документа; прозрачность и гласность процедуры издания актов Президента; 2) гарантировать соблюдение прав и законных интересов граждан при издании актов Президента; 3) привлечь к процессу издания правовых актов специалистов в той или иной сфере специальных познаний; 4) издать законный и обоснованный правовой акт Президента.

Процесс издания правовых актов Президента имеет много общего для всех видов правовых актов Главы государства и особенности, проявляющиеся в отношении отдельных видов.

Общее представляет собой центральное звено в процессе издания правовых актов. Можно утверждать, что данный этап и является собственно процессом издания правовых актов Президентом, поскольку именно на нем разрабатывается решение Главы государства. Этим этапом исчерпывается процесс издания практически всех указов Президента и абсолютно всех его распоряжений. Декреты и ряд указов Президента имеют дополнительные этапы, которые и формируют особенности процесса издания правовых актов Президента.

Общий этап процесса издания правовых актов Президента главным образом регулируется Положением о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов, утвержденным Указом Президента от 23 июня 1998 г.² (далее – Положение о порядке рассмотрения Президентом проектов правовых актов), и может быть подразделен на стадии: инициатива издания правового акта Президента; подготовка проекта правового акта Президента; издание правового акта Президента; включение правового акта Президента в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь; опубликование правового акта Президента.

Отметим, что Закон «О нормативных правовых актах» в отношении нормативных правовых актов указывает на такую первичную стадию процесса нормотворчества, как планирование нормотворческой деятельности (ст. 39), которая включает в себя разработку планов подготовки проектов нормативных правовых актов и является основой нормотворческой деятельности. Однако с уверенностью можно утверждать, что планирование нормотворческой деятельности как стадия нормотворческого процесса на практике реализуется только относительно законов Республики Беларусь. Парламент рассматривает проекты лишь тех законов, которые включены в план подготовки законопроектов на очередной год, утверждаемый указом Президента. Так, например, планирование законотворческой деятельности на 2001 год

осуществлялось в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 9 января 2001 г. «Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2001 год»³. Если возникает необходимость принятия закона, не включенного в упомянутый план, то, как правило, вначале вносятся соответствующие изменения в сам план, и лишь затем рассматривается предложенный законопроект.

Что касается правовых актов Президента, то ежегодного планирования деятельности по их изданию не проводится. Это вызвано в основном тем, что совокупное количество издаваемых декретов, указов, распоряжений президента может достигать тысячи и более решений в год или 2–3 решения в день. Запланировать издание такого количества актов Президента не только невозможно, но и нецелесообразно. Вместе с тем не исключается утверждение плана разработки и издания основных, наиболее важных решений Главы государства. Но даже принятие такого документа не будет способствовать тому, чтобы считать планирование деятельности стадией процесса издания правовых актов Президента, поскольку под последней понимается совокупность правил поведения, без соблюдения которых в принципе невозможно завершить весь процесс.

Итак, первой стадией общего этапа процесса издания правового акта Президента выступает инициатива его издания. В отличие от законодательной инициативы ни Конституцией, ни законами, ни иными нормативными правовыми актами не закреплён перечень субъектов, имеющих право инициировать процесс издания правового акта Президента. Сама инициатива издания правового акта в теории права может выступать в двух видах. Это, во-первых, внесение правомочному на принятие решения субъекту предложения, оформленного в установленном порядке, без предоставления текста такого акта (в законодательном процессе такое предложение именуется законодательным). А во-вторых, это внесение готового текста проекта правового акта правомочному субъекту.

Относительно законов Республики Беларусь в настоящее время законодательная инициатива может быть только второго вида, т. е. она реализуется лишь посредством внесения в Парламент готового закона. Законодательное предложение не может выступать основанием для возбуждения законодательного процесса (ст. 46 Закона «О нормативных правовых актах»). Следовательно, любой субъект законодательной инициативы, решивший воспользоваться таким своим пра-

вом, должен одновременно с предложением принятия закона представить сам законопроект.

Что касается процесса издания правовых актов Президента, то здесь имеются некоторые отличия. Первое отличие можно провести по субъектам инициативы. Как уже упоминалось выше, перечень таких субъектов законодательно не установлен. Анализ Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов (п. 5–6) позволяет выделить трехуровневую систему субъектов-инициаторов издания правовых актов Главы государства:

- субъекты первого уровня: Президент Республики Беларусь;
- субъекты второго уровня: Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд, Совет Министров, Государственный Секретариат Совета Безопасности, Управление делами Президента, Комитет государственного контроля, иные государственные органы, непосредственно подотчетные Президенту Республики Беларусь;
- субъекты третьего уровня: государственные органы, не перечисленные выше, предприятия, учреждения, объединения, организации (т. е. юридические лица) и граждане. Данную группу формируют так называемые опосредованные инициаторы, так как они не могут напрямую представлять проекты решений Главы государства, а реализуют свое право через субъектов второго уровня.

Процедура реализации инициативы издания правового акта также имеет свою специфику по сравнению с законотворчеством. Так, допускается осуществление инициативы в виде инициативного предложения. Правомочным на такое предложение выступает лишь субъект первого уровня – Глава государства. Инициативные предложения издания правового акта, как правило, выступают в форме поручений Президента (как письменных, в т. ч. запротоколированных, так и устных) тому или иному государственному органу разработать проект декрета, указа, распоряжения. Более того, Президент никогда не реализует инициативу путем внесения готового проекта акта, т. е. не разрабатывает самостоятельно проект акта, а указывает на необходимые положения, которые должны найти отражение в будущем официальном документе. Субъекты-инициаторы издания правового акта Президента второго и третьего уровней, напротив, реализуют свое право только посредством представления проекта декрета, указа, распоряжения на рассмотрение Главе государства.

Отметим, что в соответствии со ст. 2 Закона Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. «Об обращениях граждан»⁴ под предложениями

граждан понимаются обращения граждан, направленные на совершенствование нормативного регулирования общественных отношений путем принятия новых актов законодательства или внесения изменений в действующие акты законодательства. Таким образом, граждане, выступающие субъектами-инициаторами издания правовых актов Президента, вправе обращаться к Президенту с предложением издать декрет, указ, распоряжение без приложения проекта такого акта. Не запрещено и иным субъектам выступать с подобными ходатайствами. Однако несоблюдение правил реализации инициативы издания правовых актов Президента (простое предложение издать декрет, указ, распоряжение вместо предложения издать такой акт, сопровождаемого текстом будущего решения, поданного с соблюдением установленной процедуры) влечет за собой возникновение административного процесса иного рода (в данном случае – по обращениям граждан), но не процесса издания правового акта. Поэтому в самом Законе «Об обращениях граждан» (ст. 1) зафиксировано, что он не регулирует отношения граждан по реализации своего права законодательной инициативы и инициативы издания правовых актов Президента.

Инициатива издания правового акта Президента реализуется в различных государственных органах в зависимости от уровня, к которому относится субъект-инициатор. Так, Президент реализует свое право инициативы издания декрета, указа, распоряжения через компетентный государственный орган посредством поручения разработать проект соответствующего акта. Субъекты второго уровня реализуют это право, как правило, через Администрацию Президента Республики Беларусь (п. 5 Положения о порядке рассмотрения Президентом проектов правовых актов) путем подачи проекта решения Главы государства. Субъекты третьего уровня – граждане и юридические лица – вправе представить проект акта Президента через любого из субъектов второго уровня (п. 6 Положения), органы государственного управления, непосредственно не подотчетные Президенту, – через Совет Министров (п. 41 Регламента Совета Министров Республики Беларусь, утвержденный Постановлением Совета Министров от 20 марта 2000 г.)⁵.

Вторая стадия процесса издания правового акта Президента – подготовка проекта правового акта. Она тесно связана со стадией инициативы издания правового акта. А в случае, когда субъект инициативы может ее реализовать только путем представления проекта акта, они практически сливаются и существуют как единое целое.

Следует отметить, что процесс подготовки проекта решения Президента в большинстве случаев можно разбить на две самостоятельные, но взаимосвязанные подстадии:

1. Разработка проекта правового акта Президента, которая включает в себя: подготовительные мероприятия (назначение ответственного за подготовку проекта документа, сбор и анализ информации и материалов, имеющих отношение к проекту, установление круга заинтересованных государственных органов, с которыми в дальнейшем необходимо согласовывать проект решения); составление текста проекта правового акта Президента и оформление его в виде проекта официального документа; обсуждение проекта в прессе и других средствах массовой информации; экспертизу проекта; согласование проекта решения Главы государства с компетентными государственными органами; подготовку сопроводительных документов к проекту правового акта Президента и направление его в Администрацию Президента.

2. Рассмотрение проекта правового акта Президента в Администрации Президента: доработка проекта правового акта (при необходимости); экспертиза проекта правового акта Главы государства; направление пакета документов на рассмотрение Президента.

Подстадия – разработка проекта правового акта Президента – может осуществляться как на официальном уровне, так и неофициально. Как правило, разработкой проектов решений Главы государства занимаются компетентные государственные органы: Администрация Президента Республики Беларусь, Совет Министров, Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, иной государственный орган по профилю будущего решения. Однако не исключено, что проект может разрабатываться и без участия государственных органов группой граждан, заинтересованных в принятии какого-либо решения Президентом, либо общественными организациями в процессе осуществления ими своих уставных целей. В любом случае помимо основного текста проект должен содержать все реквизиты будущего правового акта, за исключением тех, которые определяются в момент издания или опубликования решения (дата издания, номер). В соответствии со ст. 26 Закона «О нормативных правовых актах» проект правового акта Президента должен включать в себя вид акта (декрет, указ, распоряжение), должностное лицо, издавшее акт (Президент), название, обозначающее содержание акта, место издания акта (столица Республики Беларусь – г. Минск).

Разработанный проект решения Президента на данной подстадии может подвергаться государственной или общественной экспертизе, обсуждаться в печати, в других средствах массовой информации; возможно вынесение его на всеобщее обсуждение.

Проекты декретов, указов, распоряжений согласно п. 8 Положения о порядке рассмотрения Президентом проектов правовых актов в обязательном порядке подлежат согласованию с компетентными государственными органами, сферу деятельности которых они затрагивают: Советом Министров, Верховным Судом или Высшим Хозяйственным Судом, Государственным Секретариатом Совета Безопасности, Комитетом государственного контроля, Управлением делами Президента, Министерством финансов и т. д. Факт согласования выражается в согласии или несогласии государственного органа с проектом декрета, указа, распоряжения Президента с изложением мотивов и обоснованием имеющихся замечаний и предложений, а также с приложением предлагаемой редакции проекта правового акта или его отдельных положений (ч. 2 ст. 48 Закона «О нормативных правовых актах»).

Если проект правового акта Главы государства разрабатывался Администрацией Президента, Национальным центром законопроектной деятельности, Советом Министров, Комитетом государственного контроля, Государственным Секретариатом Совета Безопасности, Управлением делами Президента, иными органами, непосредственно подотчетными Президенту, Высшим Хозяйственным Судом, Верховным Судом, Конституционным Судом, то он представляется сразу в Администрацию Президента. Но если его разработкой занимались компетентные органы государственного управления, непосредственно не подотчетные Президенту, то он направляется в Администрацию Президента исключительно через Совет Министров; если граждане или юридические лица – через любой государственный орган, относящийся к субъекту-инициатору издания правового акта Президента второго уровня.

Проект правового акта Президента направляется в Администрацию Президента с сопроводительными документами (п. 9 Положения о порядке рассмотрения Президентом проектов правовых актов): письмом с обоснованием необходимости издания проекта решения Главы государства, включая финансово-экономическое обоснование; информацией о согласовании и визировании проекта; экспертизами проекта (если таковые имеются); заключениями и предложениями, поступившими при согласовании проекта, но не учтенными в нем;

списками лиц, разработавших проект декрета, указа, распоряжения; иными документами по усмотрению инициатора.

Проект визируется руководителем государственного органа, выступившего с инициативой его издания. Эта процедура не является контрассигнацией и не перелагает ответственность за принятие решения с Президента на руководителя государственного органа. Вместе с тем подпись должностного лица под проектом документа налагает на него ответственность перед Президентом за достоверность, законность, обоснованность принимаемого решения. Именно это должностное лицо может быть привлечено в первую очередь к дисциплинарной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих служебных обязанностей. Нельзя исключать и иные виды юридической ответственности (гражданско-правовой, административной, уголовной и др.), которым может быть подвергнуто должностное лицо, завизировавшее незаконный, необоснованный документ или проект, содержащий недостоверную информацию.

Поступивший в Администрацию Президента пакет документов с проектом решения Главы государства направляется в соответствующее структурное подразделение, где он рассматривается, при необходимости дорабатывается и дополнительно согласовывается. После этого следует обязательная процедура правовой экспертизы проекта декрета, указа или распоряжения Президента в Главном государственно-правовом управлении Администрации. Особо подчеркивается недопустимость представления проектов правовых актов на рассмотрение Президенту без заключения данного подразделения Администрации (ч. 2 п. 14 Положения о порядке рассмотрения Президентом проектов правовых актов; абз. 2 ч. 2 ст. 49 Закона «О нормативных правовых актах»; абз. 3 п. 2 Указа Президента Республики Беларусь от 10 ноября 1997 г. «О некоторых мерах по совершенствованию правового обеспечения деятельности Президента Республики Беларусь»⁶; абз. 11 п. 4 Положения о Главном государственно-правовом управлении Администрации Президента Республики Беларусь, утвержденного распоряжением Главы Администрации Президента от 23 апреля 1997 г. «Об утверждении положений о структурных подразделениях Администрации Президента Республики Беларусь»⁷).

Стадия подготовки проекта правового акта Президента завершается представлением проекта правового акта Администрацией Президента на рассмотрение Президенту Республики Беларусь.

Следующая стадия процесса издания правового акта Президента именуется собственно изданием декрета, указа или распоряжения Главой государства. Ее содержание составляет деятельность Президента по рассмотрению и подписанию проекта правового акта.

Документ считается изданным после его подписания Президентом. С этого же момента проект правового акта трансформируется в правовой акт Президента. Вместе с тем подписание является не единственным способом завершения данной стадии. Возможно также отклонение проекта правового акта либо возвращение проекта на доработку, отзыв проекта. Статья 52 Закона «О нормативных правовых актах» указывает и на такой способ, как отложение принятия проекта решения на определенный срок. Думается, что отложение принятия решения не является способом завершения данной стадии, а дает возможность перенести вопрос об издании акта на более поздний срок. Изданный акт передается в Администрацию Президента.

Стадии включения правового акта Президента в Национальный реестр правовых актов и опубликование правового акта Президента могут меняться очередностью в цепочке процесса издания правового акта Президента либо проходить параллельно вследствие того, что Администрация Президента может практически одновременно начинать обе эти стадии. Так, в соответствии с п. 6 Положения о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. «О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь»⁸ (далее – Положение о Национальном реестре правовых актов), и ч. 4 ст. 60 Закона «О нормативных правовых актах» Администрация Президента обязана в течение трех дней направить изданный правовой акт Президента в Национальный центр правовой информации для включения его в Национальный реестр правовых актов, а согласно ч. 1 п. 2 Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденного Декретом от 10 декабря 1998 г. № 22⁹ (далее – Положение об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов), и ч. 1 ст. 63 Закона «О нормативных правовых актах» декреты подлежат немедленному и обязательному опубликованию.

Включение правового акта Президента в Национальный реестр правовых актов заключается в том, что Администрация передает в указанный выше срок решение Главы государства в Национальный центр правовой информации, где ему присваивается двойной регист-

рационный номер. Первый номер закрепляет раздел реестра, в котором следует искать правовой акт Президента (все правовые акты Главы государства включаются в 1-й раздел). Второй указывает на порядковый номер того или иного акта Президента в 1-м разделе реестра. Актам присваиваются порядковые номера в зависимости от даты их включения в реестр, начиная с 1 января 1999 г. Окончание очередного календарного года не прерывает эту нумерацию.

В Национальный реестр правовых актов подлежат включению все правовые акты Президента, в т. ч. секретные, которые содержатся в отдельном разделе с грифом секретности (п. 5 Положения о Национальном реестре правовых актов).

Стадия опубликования представляет собой лишь официальное опубликование правового акта Президента и не включает в себя деятельность различных субъектов по изданию (опубликованию) этих актов в различных сборниках, периодических журналах и т. д., не являющихся официальными источниками. Официальное опубликование правовых актов Президента – это доведение их до всеобщего сведения путем воспроизведения их текста в официальных изданиях. В отношении декретов, указов, распоряжений Президента таковыми являются:

1. Национальный реестр правовых актов, газета «Советская Белоруссия» (п. 4 Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов).

2. Сборник действующих нормативных актов Президента Республики Беларусь [п. 1 Указа Республики Беларусь от 13 марта 1998 г. «О сборнике действующих нормативных актов Президента Республики Беларусь»¹⁰, Указ Президента Республики Беларусь от 25 апреля 2001 г. «О сборнике действующих нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь (1994–2000)»¹¹].

В Положении об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов приведен исчерпывающий перечень официальных изданий и среди них отсутствует указание на сборник действующих нормативных правовых актов Президента как на официальный источник опубликования. Поэтому, думается, недостаточным будет придание сборнику статуса официального издания нормой указа. Такой статус должен быть закреплен декретом.

3. Свод законов Республики Беларусь. Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 19 января 1999 г.¹² в Республике Беларусь с 1 января 1999 г. началось формирование Свода законов, официальное издание которого будет осуществляться с 1 января 2008 г. как полного

систематизированного собрания законодательных актов Республики Беларусь. В соответствии с ч. 2 ст. 74 Закона «О нормативных правовых актах» Свод законов является официальным изданием.

Но данная норма также не соответствует требованиям Декрета Президента № 22 от 10 декабря 1998 г., и для признания Свода законов официальным изданием, по нашему мнению, необходимо внести соответствующие изменения в Декрет.

4. Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь, газеты «Белорусская нива», «Звезда», «Рэспубліка» – для декретов и указов, а также «Народная газета» – для декретов (п. 1, 3 Указа Президента Республики Беларусь от 3 декабря 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу декретов, указов и распоряжений Президента Республики Беларусь»)¹³. Данные издания признаются официальными источниками опубликования правовых актов Президента при условии, что последние опубликованы в них до 1 января 2001 г. (п. 2 Декрета Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. «Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь»).

В настоящее время сложилась негативная практика, в соответствии с которой официально не публикуются распоряжения Президента, которые, являясь конституционными актами Главы государства, несомненно, могут представлять интерес для граждан и других субъектов. При этом нарушается п. 13 Положения о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, в соответствии с которым подлежат опубликованию в реестре правовые акты, включенные в него. Включение же распоряжений Президента в реестр закреплено п. 4 данного Положения. Очевидно, что несоблюдение указанных предписаний влечет нарушение конституционного права граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Включением в Национальный реестр правовых актов и опубликованием правовых актов Президента завершается общий этап процесса издания правовых актов Главы государства.

Особенности выделяются при издании отдельных видов правовых актов: 1) временных декретов, в т. ч. издаваемых по инициативе Правительства; 2) обычных декретов; 3) указов о введении чрезвычайного

или военного положения, об объявлении полной или частичной мобилизации.

Специфика процесса издания временных декретов Президента заключается в том, что они должны дополнительно пройти стадию рассмотрения в Парламенте Республики Беларусь. Ее можно назвать стадией последующего контроля деятельности Президента по изданию актов, имеющих силу закона.

Стадия рассмотрения временных декретов в Парламенте делится на две идентичные подстадии их рассмотрения в каждой из палат Парламента. Основными процессуальными документами на данном этапе выступают регламенты палат.

Временные декреты после их издания в течение трех дней направляются Администрацией Президента в нижнюю палату Парламента. Именно этим действием и начинается завершающая стадия процесса издания временного декрета. Установленный срок обязателен даже в том случае, если временный декрет издан в межсессионный период.

Поступивший в Палату представителей временный декрет направляется Председателем палаты в постоянную комиссию по профилю содержания правового акта для подготовки предложений по его рассмотрению в палате (ст. 187 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь)¹⁴. Одновременно Председатель устанавливает срок подготовки временного декрета к рассмотрению. Регламентом максимальный период подготовки не устанавливается. Более того, не устанавливается срок принятия решения Палатой представителей (как и Советом Республики) по временному декрету. На практике отсутствие указанных временных ограничений приводит к тому, что временные декреты действуют без рассмотрения в Парламенте по 3–4 месяца. По отдельным временным декретам такой срок может достигать полугода. Так, Декрет Президента Республики Беларусь от 31 октября 2000 г. «О мерах по обеспечению порядка при совершении операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями» рассмотрен Палатой представителей только 3 апреля 2001 г. (постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 3 апреля 2001 г.¹⁵), Советом Республики – 27 апреля 2001 г. (постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 27 апреля 2001 г.¹⁶). Представляется, что рассмотрение временного декрета в Парламенте в течение столь длительного периода времени негативно сказывается на авторитете Национального собрания как основного органа, призванного

принимать акты с высшей юридической силой – законы. В целях ускорения огромных разрывов между фактом издания временного декрета и фактом рассмотрения его в Парламенте достаточно в регламентах палат закрепить такой срок. Приемлемым, на наш взгляд, будет месячный срок рассмотрения временного декрета в Парламенте или двухнедельный срок для каждой палаты законодательного органа. Межсессионный период приостанавливает течение данного срока. Это обяжет Парламент оперативно высказывать свое мнение относительно актов, издаваемых по вопросам его компетенции и имеющих равную с законами силу.

После рассмотрения временного декрета профильная постоянная комиссия передает его со своими предложениями в Совет Палаты представителей для включения его в повестку дня сессии. По итогам рассмотрения временного декрета на заседании нижней палаты принимается одно из следующих решений: о принятии декрета к сведению; об отмене временного декрета; о возвращении временного декрета на повторное рассмотрение профильной постоянной комиссии (ст. 189 Регламента Палаты представителей).

Решение палаты оформляется постановлением. Постановление о принятии временного декрета к сведению или об отмене передается в течение пяти дней в верхнюю палату, в которой проводится аналогичная процедура его рассмотрения.

Следует также отметить, что временный декрет считается отменным, если за такое решение проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат Парламента. Любые другие комбинации распределения голосов в палатах не влекут отмену временного декрета.

Статистика показывает, что Парламент не отменил пока ни одного временного декрета путем принятия палатами постановлений, за которые проголосовало бы не менее двух третей от полного состава каждой палаты.

По нашему мнению, верным следует считать положение, закрепленное в ст. 192 Регламента Палаты представителей, согласно которому принятие временного декрета к сведению не препятствует его повторному рассмотрению. Это означает, что нижняя палата после принятия какого-либо декрета к сведению вправе неоднократно возвращаться к его рассмотрению в целях его отмены или подтверждения статуса действующего правового акта. Отсутствие аналогичной нор-

мы в Регламенте Совета Республики не исключает возможности повторного рассмотрения временного декрета и в верхней палате.

Процесс издания временных декретов обладает еще одной специфической чертой. Если временный декрет издан по предложению Правительства, то после подписания Президентом он направляется Администрацией Президента Премьер-министру для скрепления такого декрета подписью этого должностного лица, которая ставится ниже подписи Президента. На наш взгляд, такие действия Премьер-министра следует признавать контрассигнацией с возложением ответственности за последствия издания временного декрета на Главу Правительства.

Специфика издания обычных декретов заключается в том, что они издаются лишь при условии принятия Парламентом специального закона о делегировании Президенту законодательных полномочий. Процедура принятия указанного закона ничем не отличается от стандартной процедуры принятия обычных законов (ст. 184 Регламента Палаты представителей, ст. 167 Регламента Совета Республики¹⁷) за одним исключением: субъектом законодательной инициативы по данному вопросу выступает только Президент. Остальные субъекты не вправе инициировать передачу Президенту законодательных полномочий.

Право Президента инициировать процесс издания обычного декрета ограничивается временными рамками, содержащимися в базовом законе. Сложность и громоздкость процесса издания обычных декретов в определенной степени оказали влияние на практику издания обычных декретов, а точнее – на полное отсутствие таковой.

Специфика процесса издания правовых актов Президента наблюдается и в случае принятия Президентом решения о введении чрезвычайного или военного положения, об объявлении частичной или полной мобилизации. Указы Президента, вводящие данные меры, после их издания в трехдневный срок направляются в Совет Республики на утверждение (п. 22, 29 ст. 84 Конституции). Совет Республики, в свою очередь, должен рассмотреть эти акты Президента в течение трех дней и принять решение (п. 8 ст. 98 Конституции). Конституционное закрепление названных сроков обязывает Совет Республики собираться на внеочередную сессию, если подобный указ издан в межсессионный период. Учитывая, что внеочередные сессии созываются указами, представляется целесообразным созывать их теми же указами, которые вводят чрезвычайное или военное положение.

Верхняя палата Парламента по итогам рассмотрения указов голосует за их утверждение. При этом решение принимается простым большинством голосов от полного состава палаты (ст. 187 Регламента Совета Республики). В случае, если простое большинство не набирается, решение о введении чрезвычайного или военного положения не утверждается, а указ Президента считается не имеющим силы (ч. 3 ст. 187 Регламента Совета Республики). По нашему мнению, такой указ не имеет юридической силы с момента издания, поскольку введение чрезвычайного или военного положения относится к компетенции как Президента, так и Парламента, а решение по данному вопросу считается принятым только после того, как оба эти субъекта выразят свое мнение в виде соответствующего правового акта (указа Главы государства и постановления Совета Республики).

Законодательно не решен вопрос о последствиях несоблюдения сроков представления такого указа в Совет Республики и рассмотрения его Советом Республики. Принимая во внимание всю важность и ответственность данного решения будет верным предположить, что в такой ситуации изданный, но не рассмотренный в верхней палате Парламента указ не должен признаваться вступившим в силу, поскольку не завершен процесс его издания, а точнее – легитимирующая правовой акт Президента стадия.

Отмена военного или чрезвычайного положения также предполагает издание указов Президента, однако утверждать их в Совете Республики не требуется.

¹ Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 2000. № 5. Ст. 40.

² Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 18. Ст. 479.

³ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 6. 1/1935.

⁴ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1996. № 21. Ст. 376.

⁵ Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 2000. № 8. Ст. 207.

⁶ Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1997. № 32. Ст. 1013.

⁷ Электронная база данных «КонсультантПлюс: Беларусь».

⁸ Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 20. Ст. 532.

⁹ Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 35. Ст. 888.

¹⁰ Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 8. Ст. 172.

¹¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 43. 1/2588.

¹² Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1999. № 3. Ст. 47.

¹³ Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1994. № 13. Ст. 336.

¹⁴ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 32. 4/71.

¹⁵ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 37. 4/2341.

¹⁶ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 44. 4/2384.

¹⁷ Электронная база данных «КонсультантПлюс: Беларусь».