

Сазон Константин Дмитриевич
**О ПРОЕКТЕ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
«О ВСЕБЕЛОРУССКОМ НАРОДНОМ СОБРАНИИ»**

Начальник кафедры конституционного и международного права учреждения
образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»,
кандидат юридических наук, доцент, KSazon@list.ru

Аннотация. В статье рассматривается проект Закона Республики Беларусь «О Всебелорусском народном собрании». На основе анализа конституционных положений, нормотворческой практики формулируются авторские предложения и рекомендации по совершенствованию положений законопроекта. Обосновывается целесообразность корректировки отдельных технико-юридических и содержательных подходов к разработке законопроекта.

Ключевые слова: Всебелорусское народное собрание; делегат; Конституция; народовластие; представительство

24 октября 2022 г. на общественное обсуждение вынесен проект Закона Республики Беларусь «О Всебелорусском народном собрании» [1] (далее – Закон о ВНС). С целью реализации принципа научности нормотворческой деятельности обратимся к Закону о ВНС и сформулируем отдельные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование его положений.

В ст. 89⁶ Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция) содержится положение о том, что «Компетенция, порядок формирования и деятельности Всебелорусского народного собрания определяются Конституцией и законом». В ст. 144 Конституции устанавливается, что закон, «определяющий компетенцию, порядок формирования и деятельности Всебелорусского народного собрания, подлежит принятию в течение года со дня вступления в силу изменений и дополнений Конституции». В ч. 2 ст. 146 Основного Закона также указывается на то, что закон о ВНС определяет «компетенцию, порядок формирования и деятельности» ВНС. С учетом ст. ст. 89⁶, 144 и ч. 2 ст. 146 Конституции, существующего подхода к определению предмета правового регулирования законодательных актов по вопросам деятельности представительных органов государственной власти (например, Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-XII «О Президенте Республики Беларусь», Закон Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. № 370-З «О Национальном собрании Республики Беларусь», Закон Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь»), а также предлагаемых к нормативному закреплению

названий глав 2, 3, 4 и 6 Закона о ВНС преамбулу Закона о ВНС предлагается изложить в редакции: «Настоящий Закон на основе и во исполнение Конституции Республики Беларусь определяет компетенцию, порядок формирования и деятельности Всебелорусского народного собрания, права и обязанности делегата Всебелорусского народного собрания, социальные и правовые гарантии их осуществления».

Разработчиками Закона о ВНС для нормативного закрепления предлагается следующая система принципов деятельности ВНС: «народовластия; законности; демократичности; преемственности государственной политики; социальной справедливости; гласности; коллегиальности; взаимодействия с государственными органами, органами местного управления и самоуправления, гражданским обществом.» (ст. 3). В связи с этим хотелось бы обратить внимание на необходимость исключения коллизии правовых норм и разграничения содержания принципов народовластия и демократичности. Целесообразной также представляется корректировка формулировки принципа «взаимодействия с государственными органами, органами местного управления и самоуправления, гражданским обществом». С учетом того, что: а) органы местного управления и местные Советы депутатов являются государственными органами; б) местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления образуют систему органов местного самоуправления; в) Закон о ВНС предполагает возможность приглашения на заседание ВНС различных категорий граждан (ч. 7 ст. 27); г) Закон о ВНС предполагает возможность создания при Президиуме ВНС научно-консультативных и иных совещательных органов (ч. 4 ст. 31), а также принимая во внимание компетенцию и порядок формирования ВНС, абз. 9 ст. 3 Закона о ВНС предлагается изложить в редакции: «взаимодействия с государственными органами, органами территориального общественного самоуправления, субъектами гражданского общества, организациями и гражданами.».

В рамках предлагаемого разработчиками подхода к формированию ВНС представителями законодательной, исполнительной и судебной власти в составе ВНС являются поименованные в Законе о ВНС должностные лица (ст. ст. 6 – 8). В состав ВНС «по должности» также входит Президент Республики Беларусь и Президент Республики Беларусь, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки. Следует обратить внимание на то, что отдельные должностные лица, указанные в ст. ст. 6 и 7 Закона о ВНС в качестве делегатов ВНС одновременно могут представлять органы законодательной и исполнительной власти. Например, в настоящее время отдельные члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь являются председателями исполнительных комитетов базового территориального уровня. Кроме того, в результате новеллизации Конституции Республики Беларусь членом Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь пожизненно с его согласия является Президент Республики Беларусь,

прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки (ч. 2 ст. 91). Таким образом, в Законе о ВНС предлагается подкорректировать подход к представительству законодательной и исполнительной власти в составе ВНС «по должности».

В ч. 2 ст. 89² Конституции закрепляется, что «представители местных Советов депутатов и гражданского общества на ВНС избираются от каждой области и города Минска в порядке, определяемом законом». Конституция закрепляет два базовых принципа: выборность делегатов и территориальность представительства от каждой области и города Минска. Последнее требование разработчиками Закона о ВНС выполняется частично. На наш взгляд, требования ч. 2 ст. 89² Конституции не позволяют в полной мере согласиться с тем, что в состав ВНС «по должности» в качестве делегатов входят депутаты Минского городского Совета депутатов (абз. 3 ч. 1 ст. 9 Закона о ВНС). В связи с этим считаем целесообразным подкорректировать положения ст. 9 Закона о ВНС в части закрепления порядка избрания Минским городским Советом депутатов делегатов ВНС от города Минска.

В ст. 11 Закона о ВНС закрепляется компетенция ВНС. Положения данной статьи получают свое развитие и детализацию в ст. ст. 12 – 25 Закона о ВНС. Поддерживая предлагаемый разработчиками подход, следует обратить внимание на отдельные вопросы, которые, по мнению автора, нуждаются в дополнительной проработке. В п. 6 ст. 89³ Конституции и абз. 8 ст. 11 Закона о ВНС закрепляется право ВНС рассматривать вопрос о легитимности выборов. Ст. 17 Закона о ВНС конкретизирует порядок реализации данного полномочия в отношении выборов Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь. В ст. 17 Закона о ВНС не содержатся положения, регулирующие деятельность ВНС по рассмотрению вопроса о легитимности выборов депутатов местных Советов депутатов. Полагаем, что п. 6 ст. 89³ Конституции предусматривает, что ВНС вправе принимать решение о легитимности всех избирательных кампаний, включая выборы в местные представительные органы. В связи с этим считаем целесообразным ст. 17 и абз. 2 ст. 32 Закона о ВНС после слов «Национального собрания Республики Беларусь» дополнить словами «, депутатов местных Советов депутатов».

Отдельного внимания заслуживают положения Закона о ВНС, касающиеся Президиума ВНС. В соответствии с ч. 7 ст. 89³ Конституции Президиум ВНС является коллегиальным органом, обеспечивающим в порядке, установленном законом, оперативное решение вопросов, входящих в компетенцию ВНС. Норма аналогичного содержания закреплена в ч. 1 ст. 31 Закона о ВНС. Обращение к положениям Закона о ВНС позволяет сделать вывод о том, что разработчиками в ст. 32 Закона о ВНС составлен каталог вопросов, относящихся к «собственной» компетенции Президиума ВНС, но не сформулированы положения, указывающие на перечень вопросов, входящих в

компетенцию ВНС, решения по которым вправе оперативно принимать Президиум ВНС.

Ст. 32 Закона о ВНС воспроизводит полномочия Президиума ВНС, которые закреплены в Конституции или логически связаны с их реализацией. При этом в части определения полномочий Президиума ВНС, вытекающих из конституционных полномочий ВНС, в Законе о ВНС закрепляется право Президиума ВНС давать обязательные для исполнения поручения государственным органам и должностным лицам, получать от государственных органов и должностных лиц информацию, необходимую для реализации возложенных на него функций, а также право вносить Президенту Республики Беларусь представления о награждении государственными наградами Республики Беларусь. С учетом изложенного считаем конституционно обоснованным решение проблемы законодательного регулирования условий и порядка оперативного решения Президиумом ВНС вопросов, относящихся к компетенции ВНС.

В части нормативного закрепления компетенции Президиума ВНС также необходимо обратить внимание на следующую формулировку, содержащуюся в ст. 32 Закона о ВНС: «осуществляет иные полномочия, отнесенные к его компетенции Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом, иными законодательными актами и Регламентом Всебелорусского народного собрания.». Ст. 89⁶ Конституции определяет: «Компетенция, порядок формирования и деятельности Всебелорусского народного собрания определяются Конституцией и законом». В ч. 2 ст. 2 Закона о ВНС закрепляется, что «компетенция Всебелорусского народного собрания определяется Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными законами.». Ст. 11 Закона о ВНС определяет, что ВНС «осуществляет иные установленные Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными законами полномочия, необходимые для реализации возложенных на него конституционных функций.» (абз. 17). Таким образом, конституционные предписания, а также предлагаемые в Законе о ВНС правовые положения указывают на то, что компетенция ВНС является предметом правового регулирования Конституции и закона. В связи с этим считаем необходимым обратить внимание разработчиков на необходимость согласования абз. 21 ч. 1 ст. 32 Закона о ВНС с предписаниями ч. 2 ст. 2, абз. 17 ст. 11 Закона о ВНС и ст. 89⁶ Конституции в части установления правового предписания, допускающего возможность осуществления Президиумом ВНС иных полномочий, отнесенных к его компетенции Конституцией Республики Беларусь и законами, исключив возможность их закрепления в других законодательных актах и Регламенте ВНС.

Далее следует обратить внимание на обеспечение системности и комплексности правового регулирования деятельности Президиума ВНС в части нормативного закрепления его компетенции. Анализ положений Закона о ВНС позволяет сделать вывод о том, что в ст. 32 Закона о ВНС не нашли своего отражения отдельные полномочия Президиума ВНС, которые вытекают из

смысла и содержания других статей Закона о ВНС, а также Конституции. В частности, каталог полномочий Президиума ВНС, изложенный в ст. 32 Закона о ВНС, предлагается дополнить следующими положениями:

инициирует рассмотрение Всебелорусским народным собранием вопроса об установлении государственных праздников и праздничных дней (ч. 1 ст. 23 Закона о ВНС);

вносит на рассмотрение Всебелорусского народного собрания проекты правовых актов Всебелорусского народного собрания (ч. 2 ст. 23 Закона о ВНС);

инициирует рассмотрение Всебелорусским народным собранием вопроса о награждении Президента Республики Беларусь государственными наградами Республики Беларусь (ч. 1 ст. 24 Закона о ВНС);

инициирует созыв внеочередного заседания Всебелорусского народного собрания в порядке, установленном законом (ч. 2 ст. 89⁴ Конституции, ч. 2 ст. 27 Закона о ВНС);

определяет место и срок прибытия делегатов Всебелорусского народного собрания на заседание Всебелорусского народного собрания в случаях, установленных настоящим Законом (ч. 4 ст. 19, ч. 3 ст. 22 Закона о ВНС).

По вопросу закрепления прав и обязанностей делегатов ВНС отметим, что в ч. 7 ст. 35 Закона о ВНС закрепляется обязанность делегата ВНС участвовать в заседаниях ВНС и в работе его органов, членом которых он является. Ч. 4 ст. 35 Закона о ВНС предоставляет делегату ВНС право доводить до общественности информацию о деятельности ВНС и его органов (абз. 3), а также право вносить предложения для рассмотрения на заседаниях ВНС и его органов (абз. 4). С целью обеспечения комплексного правового регулирования статуса делегата ВНС предлагается ст. 35 Закона о ВНС дополнить положением, закрепляющим право делегата ВНС быть избранным в органы ВНС.

Предлагается рассмотреть возможность закрепления в Законе о ВНС института отзыва делегата ВНС в качестве основания досрочного прекращения полномочий делегата ВНС от гражданского общества. Это потребует дополнения абз. 7 ч. 3 ст. 36 Закона о ВНС после слов «субъекта гражданского общества,» словами «отзыва субъектом гражданского общества,».

Высказанные предложения призваны поддержать стремление разработчиков Закона о ВНС сформировать эффективный механизм правового регулирования деятельности ВНС как высшего органа народовластия Республики Беларусь.

Список использованных источников

1. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2022/october/71923/>. – Дата доступа: 25.10.2022.