

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК СУБЪЕКТ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Е. Э. Крупенина

Президент Республики Беларусь является основной фигурой в формировании национальной политики и, соответственно, законодательной активности субъектов нормотворчества. Наличие широкого круга полномочий в законодательном процессе позволяют ему активно воздействовать на весь ход законодательного процесса.

Статья 99 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция) называет в числе субъектов права законодательной инициативы и Главу государства, причем в этом перечне он указан первым. Согласно статье 46 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», Пре-

зидент Республики Беларусь осуществляет право законодательной инициативы лично или через уполномоченные им органы.

Возникает вопрос, не противоречит ли Конституции положение, согласно которому Президент вносит проект закона через уполномоченные им органы, ибо сама Конституция предоставляет право инициировать принятие законопроекта лишь самому Президенту, но ничего не говорит о подобных органах. В Положении о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов говорится, что проекты законов, вносимые Президентом Республики Беларусь в порядке реализации права законодательной инициативы, направляются в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь с сопроводительным письмом, подписанным Президентом Республики Беларусь.

Согласование законопроектов от имени Президента Республики Беларусь в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь осуществляется главным государственно-правовым управлением Администрации Президента Республики Беларусь, а их представление в Палате представителей – этим управлением или должностным лицом, определенным Президентом Республики Беларусь либо уполномоченным им органом [1].

На основании этих норм есть все основания полагать, что субъектом права законодательной инициативы все же является Президент. Ибо проект закона подписан Главой государства, согласовывается же законопроект и представляется хоть и не им самим, но по его поручению. Разумеется, Президент, являясь единоличным субъектом права законодательной инициативы, в отличие от всех остальных, коллегиальных субъектов, закрепленных в белорусской Конституции, просто физически не всегда имеет возможности представить и согласовать свой проект, а равно и внести его самостоятельно. Потому Администрация Президента как орган государственного управления, обеспечивающий деятельность Президента Республики Беларусь, получила правомочие представлять интересы Главы государства.

Как справедливо отмечает Г.А. Василевич, «в силу предписаний ст. 99 Конституции право законодательной инициативы принадлежит исключительно Президенту и оно не может быть им делегировано кому-либо. Речь может идти о технической стороне дела (например, поручении представить проект закона в Парламент и т.п.). Именно с учетом этого и следует несколько скорректировать часть вторую статьи, в связи с чем ее редакция должна быть уточнена. Что касается представления проекта закона в Парламенте, то такое поручение Президент Республики Беларусь может дать соответствующему лицу» [2]. Думается, такая ши-

рокая формулировка – «через уполномоченные им органы» – не совсем уместна, ибо, исходя из буквального толкования нормы, сюда подпадает абсолютно любой орган, определяемый Президентом. И может быть вплоть до того, что данный орган будет функционировать в совершенно иной сфере, нежели та сфера, касающаяся вносимого проекта закона.

Следовало бы четко определить, в таком случае, непосредственно уполномоченный орган, ответственный за внесение такого проекта. Им могла бы быть уже упомянутая Администрация Президента Республики Беларусь либо, скажем, помощник Президента Республики Беларусь – полномочный представитель Президента Республики Беларусь в Национальном собрании Республики Беларусь. Но, в любом случае, проблема осуществления Президентом права законодательной инициативы через уполномоченные им органы вызывает вопрос о действии подобного механизма.

Отметим, что главы государства нечасто наделяются правом законодательной инициативы; при этом Конституции постсоветских государств, как правило, такое право Президенту предоставляют, что, думается, в переходное время начала 90-х гг. было обусловлено желанием обеспечить дополнительную стабильность во вновь образовавшихся государствах, и представляется нам вполне обоснованным.

По статистике, которую приводит В.И. Реут, «Президентом в 1997 году было внесено в Палату представителей 72 законопроекта (из 163 законопроектов, внесенных всеми субъектами права законодательной инициативы) или свыше 44%, в 1998 – 34 (из 127) или 26, 7%, в 1999 – 26 (из 156) или 16, 9%, в 2000 – 13 (из 94) или 13,8%, в 2001 – 22 (из 104) или 21,2%, в 2002 – 16 (из 107) или 15%, в 2003 – 15 (из 109) или 13,8%. При этом Президент инициировал прежде всего рассмотрение законопроектов, имеющих особую общественную значимость (например, проект Гражданского кодекса Республики Беларусь, проект Закона «О государственной службе в Республике Беларусь»), а также вытекающих из конституционного статуса Главы государства как координатора деятельности всех государственных органов (например, проект Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь») и Главнокомандующего Вооруженными Силами, Председателя Совета Безопасности Республики Беларусь (законопроекты в сфере обороны, государственной безопасности, борьбы с преступностью). При этом тенденция к некоторому сокращению числа законопроектов, вносимых в порядке законодательной инициативы Президентом Республики Беларусь, обусловлена, прежде всего тем, что большая часть законов, относящихся к названным категориям, уже принята» [3, с. 16–17].

Анализируя ежегодные планы подготовки законопроектов, утвержденные Главой государства за последнее время, следует отметить сокращение количества вносимых законопроектов Президентом. Так, в 2008 году непосредственно Президентом было внесено 9 плановых проектов законов, в 2009 – 6, в 2010 – 7. В 2011 году планом предусмотрено 15 проектов законов, инициируемых Президентом. При этом в данной статистике нами не учтены ряд проектов законов Республики Беларусь, подготовленных в связи с заключением, исполнением, приостановлением действия и прекращением международных договоров Республики Беларусь, инициаторами которых как правило являются Президент и Правительство; также не попадают в план зачастую и иные законопроекты.

Подчеркнем, что традиционно вносит Президент проекты законов об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета и о республиканском бюджете на следующий год, что следует из его конституционной обязанности вносить такие проекты (ст. 107 Конституции). Из этого явствует, что законодательная инициатива часто является обязанностью, а не правом.

Статус Президента Республики Беларусь как субъекта права законодательной инициативы имеет и некоторые особенности:

- так, проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, ее толковании могут вноситься в Палату представителей только Президентом либо гражданами, обладающими избирательным правом, в количестве не менее 150 тыс. (пункт 1 части первой статьи 97 Конституции);
- Президент либо по его поручению Правительство имеют право вносить предложения в Палату представителей и Совет Республики об объявлении законопроекта срочным (часть третья статьи 99 Конституции);
- только Президентом вносятся проекты законов о делегировании Президенту законодательных полномочий на издание декретов, имеющих силу закона, об утверждении республиканского бюджета и отчета о его исполнении (согласно статьям 101, 107 Конституции);
- законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, вносятся в Палату представителей лишь с согласия Президента либо по его поручению – Правительства (часть вторая статьи 99 Конституции). Здесь следует согласиться с Т.С. Масловской, которая отмечает: «С одной стороны, это положение существенно ограничивает инициативу вышеназванных субъектов *(иных субъектов права законодательной инициативы, кроме Правительства и*

Президента – авт.), поскольку существует мало реформ, которые не повлекли бы дополнительных расходов, с другой – позволяет воспрепятствовать экономическим популистским предложениям, лоббированию, так как только Глава государства, осуществляя арбитраж, может решить вопросы финансовой политики, определить судьбу «финансовоемких» законопроектов» [4, с. 101].

С учетом вышеизложенного, отметим, что Президент, который вносит лишь около 10 % всех законопроектов, тем не менее, обладает мощными рычагами влияния, используя свои полномочия как на стадии законодательной инициативы, так и во всем законодательном процессе.

Литература

1. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов: Указ Президента Республики Беларусь, № 327, 23 июня. 2008 г. / «Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь», 1998, N 18, ст. 479.
2. *Василевич Г. А.* Научно-практический комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011.
3. *Реут В. И.* Нормотворчество Главы государства: отечественный опыт и зарубежная практика / Мн., 2004.
4. *Масловская Т. С.* Институт президентства в Республике Беларусь: теоретические и конституционные основы. Мн., 2010.