

А. В. Шавцова
М. А. Козак

К ВОПРОСУ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ «ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЕТВЬ ВЛАСТИ» И «ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ВИД ВЛАСТИ»

Шавцова Алла Васильевна – доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент. Сфера научных интересов: теоретико-правовые аспекты и практика реализации права нации и народа на самоопределение; научно-правовые основы суверенитета; государственно-правовая и международная регламентация, практика реализации и защиты прав и свобод человека.



Козак Маргарита Александровна – старший преподаватель кафедры истории и теории права учреждения образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова». Сфера научных интересов: теоретико-правовые аспекты и практика деятельности органов представительной власти; проблемы конституционно-правового регулирования имманентных признаков представительной власти; государственно-правовая и международная регламентация, практика реализации и защиты прав и свобод несовершеннолетних.



В статье уделяется внимание определению сущностных характеристик и содержания представительной власти, поднимается дискуссия о содержании терминов «представительный орган» и «законодательный орган», о соотношении законодательной и представительной власти в целом. Рассматривается вопрос о месте Президента в системе государственной власти, анализируются его полномочия в сфере законотворчества. Обосновывается мнение о том, что представительная власть – это отдельный вид власти, реализация которой происходит через органы представительной власти, которые могут быть отнесены к различным ветвям власти. Дается определение представительной власти.

Ключевые слова: представительная власть, законодательная власть, представительная демократия, народное представительство, власть, парламент, президент.

A. Shautsova, M. Kozak

Representative power in the Republic of Belarus: theoretical issues

The article makes an attempt to determine the essential characteristics and content of representative power. The article raises a discussion about the content of the terms “representative body” and “legislative body”, about the relationship between the legislative and representative authorities in general. The issue of the place of the President in the system of state power is considered, his powers in the field of lawmaking are analyzed. The article substantiates the opinion that representative power is a separate type of power, the implementation of which occurs through the bodies of representative power, which can be attributed to different branches of power. The definition of representative power is given.

Keywords: representative power, legislative power, representative democracy, popular representation, power, parliament, president.

Введение

В нормативных правовых актах Республики Беларусь отсутствует легальное определение понятия «представительная власть». Более того, в научной литературе также не существует общего мнения относительно определения и содержания данного понятия. Для установления единообразного понимания и употребления в современном научном и политико-правовом обороте данной дефиниции необходимо определить ее сущностные характеристики и содержание.

В Конституции Республики Беларусь, в законах, направленных на урегулирование принципа разделения власти, содержание понятия «государственная власть» не раскрывается. Тем не менее оно активно используется в нормативных правовых актах и научной литературе.

Основная часть

В Конституции Республики Беларусь, иных нормативных правовых актах термин «власть» употребляется в отношении власти народа, народовластия. Так, согласно статье 3: «Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ». Данная статья имеет принципиальное значение, поскольку закрепляет народ как единственный источник государственной власти, четко и однозначно провозглашает одну государственную власть.

Положения данной статьи находят развитие в нормативных правовых актах, где термин «власть» соотносится с определенной ветвью или видом государственной власти. Следует отметить, что в Конституции и иных нормативных правовых актах категория «власть» используется прежде всего в отношении исполнительной и судебной власти, при этом отсутствует в положениях о законодательной. В то же время в научной литературе термин «власть» применяется при характеристике и законодательной власти, т.е. правовой и научный подходы отличаются.

Понятие «власть» прежде всего следует рассматривать применительно к государственным органам, поскольку государственные органы выступают от имени народа и государства, наделяясь властными полномочиями. В общей системе государственных органов именно на органы власти возложены полномочия по реализации принципа разделения власти. Так, в частности, в статье 106 Конституции закреплено: «Исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления»; в статье 109: «Судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам». Однако, как уже отмечалось, в отношении Национального собрания термин «власть» вообще не используется. Статья 90 Конституции гласит: «Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь является представительным и законодательным органом Республики Беларусь». Для сравнения: по Конституции Республики Беларусь 1994 г. (без изм. и доп.) Верховный Совет являлся «высшим представительным постоянно действующим и единственным законодательным органом государственной власти Республики Беларусь» (Глава 3. Статья 79 «Верховный Совет Республики Беларусь»).

В настоящее время это объясняется наличием в системе органов государственной власти еще одного органа власти, имеющего представительный характер и наделенного законодательными полномочиями, – Президента. С появлением института президентства законодательный орган утратил статус единственного и высшего. То есть Парламенту в полном абсолютном объеме законодательная власть не принадлежит (он не единственный), и он на общегосударственном уровне не занимает высшее положение в иерархии представительных органов государственной власти. Таким образом, Конституция не содержит прямого указания на законодательную власть, как это определено в отношении двух других видов власти.

ТЕРМИН «ВЛАСТЬ» СООТНОСИТСЯ С ОПРЕДЕЛЕННОЙ ВЕТВЬЮ ИЛИ ВИДОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Следуя данной логике, в государстве законодательную власть осуществляют два органа – прежде всего, Национальное собрание, а также Президент. Однако, по нашему мнению, именно Парламент обладает прерогативой в законодательной деятельности, которая является его главной компетенцией и предопределяет его сущность и цель его формирования. В то же время Президент, согласно статье 28 Конституции, издает декреты «двух видов – декреты, издаваемые на основании закона о делегировании Президенту законодательных полномочий, и временные декреты. Декреты и временные декреты имеют силу закона», а также ряд

полномочий в законодательном процессе. Однако анализ правового статуса Президента и отдельных его полномочий позволяет сделать следующие выводы:

- Президент издает нормативный правовой акт (декрет), приравненный к закону, но по своей правовой природе не являющийся таковым; оба декрета ограничены условиями принятия и действия: временный декрет временным характером действия, делегированный – согласием Палаты представителей на его издание («Временный декрет с письменным обоснованием необходимости его издания в трехдневный срок после его подписания вносится в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, в том числе и в период между сессиями, Президентом или по его поручению Главой Администрации Президента Республики Беларусь», статья 30 Закона «О Президенте Республики Беларусь»), в данном случае прослеживается субординация обоих органов в законодательной сфере;
- предмет правового регулирования декрета, который не ограничен для законов Национального собрания: «Не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчетов о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента Республики Беларусь, ограничение конституционных прав и свобод граждан. Закон о делегировании законодательных полномочий Президенту не может разрешать ему изменение этого закона, а также предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу ... Проект закона должен определять круг отношений, регулируемых декретом, и срок полномочий Президента на издание декрета» (статья 29 Закона «О Президенте Республики Беларусь»);
- приоритет правовой воли, однозначное признание статуса Парламента как законодательного органа по отношению к Президенту как к органу, лишь наделенному отдельными полномочиями в данной сфере, четко сформулирован в статье 30 анализируемого закона: «Палаты Национального собрания Республики Беларусь вправе отменить временный декрет большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат»;
- приоритет юридической силы закона по отношению к декрету следует из положения статьи 30 Закона: «Палаты Национального собрания Республики Беларусь могут принять закон, по содержанию совпадающий с соответствующим временным декретом. Со вступлением такого закона в силу временный декрет утрачивает свою силу. При принятии закона, частично совпадающего по содержанию с временным декретом, этот декрет сохраняет свою силу в части, не урегулированной таким законом, если временный декрет в данной части не отменен в установленном порядке палатами Национального собрания Республики Беларусь»;
- на последней стадии принятия закона Президент как участник законодательного процесса его подписывает. Однако статья 19 Закона оговаривает ряд ситуаций, при которых закон может быть не подписан Президентом, при этом основной акцент делается на преобладающее по юридической силе решение Парламента: во-первых, «если Президент не возвращает какой-либо закон подписанным или со своими возражениями в течение двух недель после того, как он был ему представлен, закон считается подписанным», во-вторых, возражения Президента могут быть преодолены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат Национального собрания Республики Беларусь, и закон подписывается Президентом в пятидневный срок», закон также вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан Президентом в пятидневный срок, наконец, если закон подписывается Президентом с оговоркой о несогласии с отдельными положениями закона и он вступает в силу, за исключением тех положений, относительно которых имеются возражения Президента;
- Президент имеет ряд полномочий в рамках исполнительной и судебной власти, но не относится к ним в то время, как полномочия в законодательной сфере, по мнению многих специалистов, позволяют признать его органом законодательной власти.

Таким образом, во всех указанных случаях конституционно-правовой статус Президента, его полномочия, акты следует признать либо производными от законодательной власти, либо косвенными по отношению к ней, либо не являющимися равноценными, равнозначными по политико-правовой природе.

Безусловно, полномочия Президента в законодательном процессе значительны, но они не являются главными в его конституционно-правовом статусе, а именно это требование выступает важнейшим индикатором и позволяет определять принадлежность того или иного органа к определенной ветви либо виду власти.

Данный анализ ориентирован на обоснование рассматриваемой выше проблемы допустимого использования понятия «законодательная власть» в отношении Национального собрания. Приведенные доводы направлены на аргументацию непринадлежности Президента

к данному виду власти. В то же время, по мнению многих специалистов в области конституционного права, именно обладание Президентом полномочиями в законодательной сфере наряду с Парламентом позволяет использовать оборот «осуществляет законодательную власть» или «принадлежит к законодательной власти». Следовательно, исключает закрепление такого статуса на законодательном уровне в отношении только Парламента.

Анализируя далее статью 90 Конституции, согласно которой «Парламент – это представительный и законодательный орган», следует также сделать вывод, что она указывает на вид органа, но не на ветвь власти, в отличие, например, от статьи 109 о судебной власти.

В научной литературе понятие «ветвь власти» встречается в основном в сочетании с видами власти из классической триады властей – законодательной, исполнительной и судебной. Каждой ветви власти соответствует своя система государственных органов, специфические признаки, принципы организации, нормативно-правовая база, «ветвь власти – не используемое в законодательстве, но вошедшее в политико-правовой лексикон обозначение трех основных подсистем государственной власти»¹.

Следует отметить, что применение термина «ветвь власти» в нормативных правовых актах и его использование в научно-правовой литературе корреспондируется с определенными государственными органами. Фактически конкретный вид власти реализуется конкретным субъектным составом, видом государственных органов. Применительно к принципу разделения власти можно сделать вывод, что только исполнительная и судебная власть от республиканского до местного уровня образуют, соответственно, две иерархические системы органов с централизацией, соподчиненностью, функциональным разграничением и взаимодействием. В целях обозначения каждой вертикали органов государственной власти используется термин «ветвь». В современной отечественной правовой научной литературе понятие «ветвь» часто употребляется наряду с дефиницией «вид» государственной власти без достаточной аргументации их совпадения или отличия.

Так, и исполнительная, и судебная власть имеет свою вертикаль органов, соподчиненных по иерархии. Однако законодательная ветвь власти является единственной, которая не имеет

ПАРЛАМЕНТ ОБЛАДАЕТ ПРЕРОГАТИВОЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, КОТОРАЯ ЯВЛЯЕТСЯ ЕГО ГЛАВНОЙ КОМПЕТЕНЦИЕЙ

своей вертикали, иерархии соподчиненных органов. Законодательная власть представлена одним органом – Национальным собранием, основной прерогативой которого выступает принятие законов.

Считаем, что в доктринальной правовой науке традиционно сложилась вертикаль: законодательный орган – местные Советы депутатов. Нередко, развивая

мысль о законодательной ветви власти, ведется речь не только о самом законодательном органе, но и о местных Советах депутатов. Анализа и исследования названия данной вертикали власти как «законодательной» в советской правовой науке не проводилось, наблюдалось традиционное использование этого термина. Полагаем, что это не вполне корректно с политико-правовой точки зрения, в отношении как советской правовой науки, так и современной. Именно поэтому целесообразно при раскрытии принципа разделения власти, прежде всего, говорить о научно-правовой обоснованности применения понятия «законодательная власть / ветвь власти» касаясь не только законодательного органа – Национального собрания, но и соподчиненных ему местных Советов депутатов.

Местные Советы не относятся к законодательным органам. Даже формально-юридически ни в одном законодательном акте не указана их принадлежность к законодательным органам, поскольку они не обладают законодательными полномочиями. В этом отношении наша точка зрения совпадает с мнением Г. А. Василевича, который указывает, что «местные Советы в прямом смысле слова не относятся к законодательной власти, ...но являются представительными, обладающими нормотворческими полномочиями: их акты на соответствующей территории являются юридической основой для принятия органами исполнительной власти своих актов, т.е. играют роль своего рода «законов» на подведомственной территории»².

Полагаем, что законодательная власть в Республике Беларусь в полном объеме *принадлежит* лишь Национальному собранию; отсутствие подчиненных ему органов государственной власти, обладающих соответствующими законодательными полномочиями, исключает возможность говорить о наличии в Республике Беларусь «законодательной ветви власти»; Президент не относится

¹ Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. С. 46.

² Василевич Г. А. Коллегиальные представительные органы – основные субъекты конституционно закрепленной системы сдержек и противовесов. С. 7.

к законодательной ветви власти по своей политико-правовой природе и конституционно-правовому статусу, но имеет отдельные *смежные* полномочия; местные Советы депутатов неправомерно относить к *законодательной ветви власти* в силу отсутствия у них компетенции и полномочий по реализации законодательной власти.

Вместе с тем все данные органы относятся к представительным. Основным видом деятельности и признаком представительных органов следует считать представление интересов народа, что подтверждается положениями Конституции – Преамбула, ст. 3, 21, 37, 38, 83 и др. Представление интересов народа происходит в том числе путем реализации законодательной функции, из чего следует неразрывность данных двух функций для парламента. Так, в подтверждение данной мысли можно привести мнение М. В. Баглая, который отмечает, что «конституции в различных странах наделяют представительные органы различными полномочиями, но обязательными и важнейшими среди них является законотворчество»¹. Так, термин «законодательный» применительно к характеристике органа государственной власти дает возможность показать его функциональное назначение, указывает, что законодательная деятельность является основной функцией этого органа. В свою очередь термин «представительный» характеризует, прежде всего, природу и порядок образования органа, и его основное функциональное предназначение – представительство интересов народа.

В то же время необходимо отметить, что дискуссия ведется не только о содержании терминов «представительный» – «законодательный», но и о соотношении законодательной и представительной власти в целом. Хотелось бы выделить и поддержать позицию А. В. Савоськина, который подчеркивает, что, «несмотря на неразрывную связь двух терминов «законодательная власть» и «представительная власть», они не совпадают. Категория «представительная власть» не может употребляться в отношении только законодательной власти, поскольку законодательные полномочия при определенных обстоятельствах могут осуществлять и иные, не представительные учреждения, например, при делегированном законодательстве. И наоборот, не все представительные органы обязательно наделяются законодательной властью»². Аналогичного мнения придерживается А. С. Прудников, который указывает, что «представительное начало проявляется в порядке формирования этих органов..., законодательное – заключается в том, что названная деятельность является основной функцией этих органов»³.

Заключение

Таким образом, понятия «законодательный орган» и «представительный орган» не тождественны. Это разные качества, разные стороны одного и того же органа. Представительная и законодательная власть по своему субъектному составу не совпадают.

Полагаем, что в научно-правовой и правоприменительной лексике в отдельных случаях происходит отождествление категорий «ветвь власти» и «вид власти». Использование терминов «ветвь власти» и «вид власти» предполагает различные политико-правовые основания и обособление в структуре государственной власти, соответствующей каждому из этих понятий подсистемы органов. *Представительная власть в системе разделения властей не является самостоятельной ветвью власти.*

Таким образом, один и тот же орган *не может быть отнесен к двум или трем ветвям власти одновременно*, он может принадлежать только к одной ветви государственной власти. При этом, говоря о представительной власти как *виде*, следует отметить, что представительные органы могут относиться к разным *ветвям* власти, *отличаются по способу формирования, компетенцией, полномочиями, функциями, формами и методами работы*, имеют разный репрезентативный характер, вследствие чего могут находиться *на разном уровне* в общей системе органов государственной власти. На республиканском уровне к законодательной ветви власти относится Национальное собрание, к исполнительной – Президент, на местном уровне – местные Советы депутатов, которые при этом в соответствии с Конституцией Республики Беларусь прямо не отнесены ни к одной из ветвей власти.

Сущность представительной власти состоит в том, что она образуется из совокупности органов, имманентным свойством которых выступает представительный характер, что является основанием для их дифференциации в качестве самостоятельного вида власти

¹ Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. С. 110.

² Савоськин А. В. Представительная (законодательная) власть в России: конституционно-правовое исследование. С. 23.

³ Конституционное право России. С. 434.

в общей системе органов государственной власти, обусловленным порядком формирования, целями и задачами.

Представительная власть – особый вид публичной власти, являющийся функциональной частью представительной системы, занимающий особое положение в конституционно-правовых отношениях, представляющий интересы народа посредством органов власти, объединенных общими имманентными признаками.



Список использованных источников

1. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. – Москва: Инфра-М, 1996. – 512 с.
2. Баглай, М.В. Малая энциклопедия конституционного права / М.В. Баглай, В.А. Туманов. – Москва: Издательство БЭК, 1998. – 519 с.
3. Василевич, Г.А. Коллегиальные представительные органы – основные субъекты конституционно закрепленной системы сдержек и противовесов / Г.А. Василевич // Ценностная парадигма Основного закона Республики Беларусь: материалы респ. науч.-практ. конф., 14 марта 2013 г., Минск / ред. кол.: Г.А. Василевич [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2013. – 148 с.
4. Конституционное право России: учебник для студентов вузов / А.С. Прудников и [др.]: под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. – М.: Издательство: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 767 с.
5. Савоськин, А.В. Представительная (законодательная) власть в России: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Савоськин; Челяб. гос. ун-т. – Челябинск, 2007. – 26 с.

Дата поступления в редакцию 14.09.2021.