

Контрольные полномочия Президента в системе органов представительной власти Республики Беларусь

Козак М.А.

Учреждение образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова»

Контрольные полномочия Президента в системе органов представительной власти являются одной из форм взаимодействия представительных органов наравне с сотрудничеством и координацией, занимают значительную часть всех полномочий Президента и выступают гарантией стабильности всего государственного механизма.

Цель статьи – научное обоснование необходимости уточнения и совершенствования реализации контрольных полномочий Президента, выработка прикладных рекомендаций по внесению изменений и дополнений в конституционное законодательство.

Материал и методы. Научную теоретико-правовую базу исследования составили труды белорусских и российских правоведов, материалы сравнительного правоведения, нормативные правовые акты, закрепляющие контрольные полномочия Президента Республики Беларусь. В качестве методов изучения использовались системный анализ, логический метод, сравнительного правоведения, формально-юридический, конституционно-правового моделирования, толкования права.

Результаты и их обсуждение. Контрольные полномочия Президента в системе органов представительной власти по возможности роспуску палат Парламента призваны обеспечить максимальную координацию общегосударственных интересов и баланс интересов всех государственных органов, закрепление понятия «грубое нарушение Конституции и законодательства» поможет уточнить применение норм в правоприменительной практике.

Заключение. С учетом проведенного исследования для совершенствования конституционно-правовых основ функционирования системы органов представительной власти предлагается закрепить определение «грубое нарушение Конституции и законодательства, влекущее прекращение полномочий представительного органа» в целях единообразной правоприменительной практики. Предлагается закрепление обязательной консультации Президента при роспуске палат Парламента как согласительной процедуры, возможной меры преодоления конфликта ветвей власти.

Ключевые слова: представительная власть, представительные органы, Президент, Парламент, контрольные полномочия, грубое нарушение Конституции, обязательная консультация.

Control Powers of the President in the System of Representative Authorities of the Republic of Belarus

Kozak M.A.

Education Establishment "Vitebsk State P.M. Masherov University"

Control powers of the President in the system of representative authorities are one of the forms of the interaction of representative bodies along with cooperation and coordination. They take the bigger part of the President's powers and are the guarantee for the stability of the whole state mechanism.

The research purpose is a scientific substantiation of the necessity to specify and improve the implementation of the President's control powers as well as elaboration of applied guidelines for introducing changes into the constitutional law.

Material and methods. The research theoretical and legal base is made up by works of Belarusian and Russian law scientists, materials of comparative law studies, normative legal acts which fix the control powers of the President of the Republic of Belarus. The research methods were the system analysis, the logical method, the method of comparative law studies, the formal and legal methods, the methods of constitutional and legal modeling and law interpretation.

Findings and their discussion. The President's control powers of the possible dissolving the Houses, in the system of representative authorities, are to provide maximal coordination of general state interests as well as interest balance of all state bodies; fixing the notion of gross violation of the Constitution and the legislation will make it possible to specify the application of the norms in the law application practice.

Conclusion. To improve the Constitution and legal bases of functioning the system of representative authorities, the conducted research suggests fixing the definition of gross violation of the Constitution and the legislation which results in ceasing the powers of a representative authority, which aims at the uniform law application practice. Fixing the obligatory President's consultation in dissolving the Houses of Parliament as a procedure of concession, a possible measure to prevent the conflict between branches of power is suggested.

Key words: representative power, representative bodies, President, Parliament, control powers, зрубое violation of the Constitution, mandatory consultation.

Взаимодействие органов представительной власти между собой является важным и незаменимым показателем наличия системы как таковой. Взаимодействие органов представительной власти – сложный, длительный и непрерывный процесс, в котором все его элементы находятся в постоянной динамике. Основными формами взаимодействия представительных органов можно назвать сотрудничество, координацию и контроль. Такие формы взаимодействия призваны обеспечить максимальную координацию общегосударственных и местных интересов, активное сотрудничество представительных органов при реализации своих полномочий. При этом в теории и законодательстве говорится о контрольных полномочиях представительных органов в системе органов представительной власти.

К прямо закрепленным контрольным полномочиям Президента в системе органов представительной власти можно отнести: 1) роспуск палат Парламента по различным основаниям (связанным с деятельностью Совета Министров, с деятельностью самих палат); 2) проведение консультации с председателями палат перед роспуском одной или обеих палат; 3) подписание закона после его принятия и одобрения палатами Парламента; 4) контроль за соблюдением законодательства местными представительными органами. Эти полномочия являются результатом длительной контрольной деятельности Президента.

Цель статьи – научное обоснование необходимости уточнения и совершенствования реализации контрольных полномочий Президента, выработка прикладных рекомендаций по внесению изменений и дополнений в конституционное законодательство.

Материал и методы. Научную теоретико-правовую базу исследования составили труды белорусских и российских правоведов, материалы сравнительного правоведения, нормативные правовые акты, закрепляющие контрольные полномочия Президента Республики Беларусь. В качестве методов изучения использовались системный анализ, логический метод, сравнительного правоведения, формально-юридический, конституционно-правового моделирования, толкования права.

Результаты и их обсуждение. Проблемы правовой регламентации и реализации контрольных полномочий Президента стали предметом научного исследования в отечественной литературе. Отдельным аспектам этого вопроса посвящены работы Г.А. Василевича, И.В. Вегеры, А.М. Боголейко, Т.С. Масловской, А.М. Синицыной и других авторов.

Роспуск Президентом палат Национального собрания Республики Беларусь является не реализованным на практике полномочием по взаимодействию представительных органов. В пункте 3 статьи 84 Конституции Республики Беларусь закреплено право Президента на принятие решения о роспуске палат. В конституционной практике роспуск палат Парламента представляет собой важное средство разрешения политических конфликтов, конституционный способ обеспечения непрерывности государственной власти. Конституционное закрепление роспуска палат обеспечивает необходимое равновесие властей, установление баланса между властями и предусмотрено для того, чтобы избиратели своим голосованием решили конфликт, преодолели кризис власти. Выступает как один из способов реализации системы сдержек и противовесов в смешанных (президентских) республиках.

Президенты в зарубежных странах нередко пользуются этим правом, например, во Франции роспуск палаты был осуществлен три раза с 1958 года. По французскому законодательству Президент может после консультации с Премьер-министром и председателями палат распустить одну палату. В Италии последний роспуск обеих палат Парламента был в конце 2017 года. В Казахстане роспуск Парламента был в 1993 году. В 1995 году по решению Конституционного Суда Казахстана Парламент страны был признан нелегитимным и также был распущен. В 2007 году после изменения Конституции Казахстана Парламент был распущен по Указу Президента Казахстана в ответ на просьбу депутатов. Роспуск палат Парламента в Казахстане сопровождался конституционными реформами. В Румынии, в которой законодательство очень схоже с белорусским, с 1991 года не было ни одного роспуска. В России с 1993 года после вступления новой действующей Конституции не было роспуска Парламента, хотя до ее вступления в 1993 году Президент Б. Ельцин распустил Съезд народных депутатов и Верховный Совет России.

В Конституции Республики Беларусь, в Законе Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» уточнено, что по решению Президента полномочия Палаты представителей могут быть прекращены в следующих случаях: отказ в доверии Палатой представителей Совету Министров; выражение вотума недоверия или двукратного отказа в даче согласия на назначение Премьер-министра; систематическое или грубое нарушение Конституции Республики Беларусь. Основанием для роспуска является заключение Конституционного Суда Республики Беларусь, для Совета Республики – заключение Конституционного Суда или прекращение полномочий

Палаты представителей. Необходимо отметить, что заключение Конституционного Суда о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Национального собрания Республики Беларусь Конституции служит основанием для принятия Главой государства окончательного решения по вопросу досрочного прекращения полномочий палат Парламента. Ограничения к роспуску: первый год после начала полномочий палат, чрезвычайное и военное положение, последние шесть месяцев полномочий Президента и в период решения палатами вопроса о досрочном освобождении или смещении Президента с должности.

Все основания досрочного роспуска палат Национального собрания можно разделить на две группы: первая связана с формированием и деятельностью Правительства; вторая – с характером деятельности самих палат Парламента. Все основания, относящиеся к первой группе, являются политическими по своей сущности и не предполагают наличия правонарушений со стороны палат Парламента. Выражение вотума недоверия или отказ в доверии, неодобрение кандидатуры Премьер-министра, двукратное отклонение программы деятельности Правительства выступают средствами политического воздействия, допустимыми и, более того, необходимыми для сдерживания и контроля за деятельностью Правительства. Во втором случае роспуск палат Парламента – это мера конституционно-правовой ответственности за систематическое и грубое нарушение Конституции, применяемая к любой из палат Парламента по решению Главы государства, по итогам заключения Конституционного Суда. Такое основание для роспуска палат не предусматривается в законодательстве других стран.

В белорусском конституционном законодательстве не в полной мере определено, что считать «грубым» и «систематическим» нарушением Конституции. В статье 5 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» указано, что систематически – это более двух раз, но не указан период, за который необходимо считать эти нарушения. Профессор Г.А. Василевич неоднократно пишет о необходимости уточнения и конкретизации этих понятий в конституционной отрасли права и предлагает считать систематическими те нарушения, которые совершены в течение одного года, а также ограничить срок, после которого принятие акта допустимо для наступления меры конституционной ответственности [1, л. 35; 2, с. 9; 3, с. 174]. В своей диссертации российский исследователь М.А. Гусева также предлагает внести уточнение в определение периода, в течение которого необходимо рассматривать нарушения

палатами Парламента Конституции, и выбирает из двух вариантов «в течение года» или «в течение всего срока полномочий» первый [4, л. 10]. Согласны с предложенным сроком – в течение 1 года с момента первого нарушения Конституции. Такой вариант представляется наиболее логичным, за это время можно будет оценить, в каком направлении намерен работать Парламент. Более длительное время рассматривать не следует из-за наступления возможных последствий неконституционной деятельности палат.

Следующее условие для отставки палат Парламента определено как «грубое нарушение Конституции». Данное словосочетание в Конституции Республики Беларусь встречается дважды в отношении палат Парламента. Схожая формулировка употребляется в отношении местных Советов депутатов – «грубое нарушение законодательства». В других нормативных правовых актах, устанавливающих правовой статус представительных органов, также встречается данное определение, но ни в одном акте не дается разъяснения, что понимать под грубым нарушением.

Содержание данного понятия зависит от конкретных обстоятельств, является условно-оценочным и обусловлено субъективной интерпретацией. Необходимо четко понимать, что оно предполагает как нарушение именно норм Конституции, приведшее к каким-либо последствиям государственного значения в отношении государственных органов власти – нарушению законности в государстве, так и повлекшее массовые нарушения прав и свобод человека, гражданина или отдельной категории граждан (пенсионеры, студенты, военнослужащие). Согласны с мнением А.Н. Пугачева о том, что «необходимость адекватных мер воздействия на субъектов конституционно-правовых отношений в целях охраны и защиты Конституции Беларуси вытекает непосредственно из закрепленных ею основ конституционного строя Республики Беларусь как демократического правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту целого комплекса конституционных ценностей: прав и свобод личности, суверенитета, единства системы государственной власти, верховенства права и т.д.» [5, с. 105]. Поддерживает данное заключение и исследователь В.А. Виноградов, который подчеркивает, что «сохранение конституционного строя представляет собой ответственность власти за состояние конституционности и законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц» [6, с. 3]. Грубые нарушения Конституции необходимо считать таковыми, если будут определены наступившие или могущие

наступить противоправные последствия в результате нарушения именно основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина. По мнению А.М. Синицыной, «регулярное неисполнение актов Конституционного Суда может являться основанием для постановки вопроса о систематическом или грубом нарушении Парламентом Конституции Республики Беларусь. Возможность наступления конституционно-правовой ответственности будет являться дополнительным стимулом для своевременного претворения в жизнь актов органа конституционного правосудия» [7, с. 24]. С точки зрения А.М. Боголейко, «посягательства на Конституцию и конституционный строй могут проявляться в неконституционных способах достижения целей деятельности субъекта, а равно в самом установлении (декларировании) неконституционных целей, в призывах к неконституционным действиям (или пропаганде таких действий). Так, запрещается деятельность, имеющая целью насильственное изменение конституционного строя, ведение пропаганды войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды, направленная против суверенитета Республики Беларусь, ее конституционного строя и гражданского согласия (часть третья ст. 5, часть третья ст. 16 Конституции)» [8, с. 199]. Для наступления такой конституционно-правовой ответственности, как роспуск палат Парламента, должно быть нарушение Конституции, т.е. необходимо совершение правонарушения. Если перенести категорию «грубые нарушения Конституции или законодательства» в плоскость правонарушений, то грубыми будут считаться те, которые закреплены в уголовном законодательстве, а не в административном, где общественная опасность и негативные последствия ниже.

В уголовном законодательстве четко определены составы преступления, все элементы правонарушения, которые можно отнести к нарушениям конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина. В вопросе соотношения конституционно-правовой ответственности с уголовной нельзя забывать о субъекте ответственности. В первом случае это орган государственной власти, во втором – это всегда физические лица. В статье 2 Уголовного кодекса Республики Беларусь закреплены задачи уголовного законодательства, которые могут лечь в основу содержания понятия «грубые нарушения Конституции и законодательства». В первую очередь государство должно защищать мир, безопасность, общество, человека, его права и свободы, собственность, права юридических лиц, природную среду, общественные и государственные интересы, конституционный строй Республики Беларусь [9, ст. 2].

Для необходимости более объективного понимания данных категорий можно обратиться к статьям Уголовного кодекса Республики Беларусь, где конкретизированы объект и объективная сторона правонарушения. Определение наступивших последствий можно перенести в сферу конституционно-правовой ответственности для предъявления обвинения и претензий к работе палат Парламента по основанию «грубое нарушение Конституции», что может привести к их роспуску.

Для отнесения того или иного действия к основаниям прекращения полномочий представительного органа определяющее значение будет иметь решение Конституционного Суда Республики Беларусь, который, в свою очередь, будет опираться, прежде всего, на основополагающие положения Конституции.

Таким образом, необходимо установить единообразный подход и более четкую трактовку с конкретизированными основаниями понятия «грубые нарушения Конституции и законодательства», что будет способствовать универсальному определению квалифицирующих признаков объективной стороны конституционного правонарушения, позволит работать данной норме и придаст ей не только декларативный характер. Предлагаем под грубым нарушением Конституции или законодательства, возможным повлечь прекращение полномочий представительного органа, понимать *публичную деятельность органа, противоречащую Конституции и законодательным актам, влекущую за собой массовые нарушения конституционных прав граждан, основ конституционного строя, угрозу национальной безопасности и обороне, способности государства охранять мир, собственность, права юридических лиц, природную среду, общественные и государственные интересы, а также установленного правопорядка от преступных посягательств и другие нарушения, повлекшие тяжкие последствия*. В статье 94 Конституции Республики Беларусь необходимо закрепить положение о том, что полномочия Палаты представителей либо Совета Республики могут быть досрочно прекращены на основании заключения Конституционного Суда в случае систематического или грубого нарушения Конституции, повлекшего общественно опасные последствия в результате нарушения основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина.

Принимая во внимание, что запрос на проверку конституционности деятельности палат Парламента имеет право делать только Президент, Конституционный Суд, в свою очередь, рассматривает только представленные им материалы. Самостоятельной инициативой в данном

случае Конституционный Суд не обладает. Уточнение вышеназванных понятий можно внести в статью 5 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» и статью 18 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь».

В статье 143 Конституции Республики Беларусь закреплено еще одно основание для роспуска – это возможность прекратить полномочия Палаты представителей или Совета Республики при роспуске одной из палат. На практике сложилось, что палаты Парламента формируются в одно и то же время, расхождение возможно в несколько дней. Срок полномочий их также заканчивается практически одновременно, поэтому при роспуске только одной из палат нарушается синхронность работы Национального собрания (к этому же выводу приходит И.В. Вегера [10, с. 141]), сроки полномочий палат уже не будут совпадать, и выборы в палаты должны будут проходить в разное время. Такой практики в деятельности белорусского Парламента не было, но, например, в Японии в случае роспуска одной палаты Парламента полномочия второй палаты прекращаются автоматически [11, с. 99]. В предлагаемых изменениях в Конституцию Республики Беларусь 2022 г. имеется норма по уточнению такой ситуации, которая гласит: если представительный орган будет распущен досрочно, то полномочия вновь избранного органа продлятся до очередного единого дня выборов.

В отношении Президента в соответствии с предлагаемыми дополнениями в Конституцию 2022 г. вносится норма о возможности смещения Президента с должности Всебелорусским народным собранием в случае систематического или грубого нарушения Конституции либо совершения государственной измены или иного тяжкого преступления. Такое решение может быть принято после заключения Конституционного Суда. Данная норма также требует уточнения по содержанию, что понимать под «систематическим» и «грубым» нарушением.

В Конституции Республики Беларусь закреплено право Главы государства перед роспуском Парламента провести *официальную консультацию* с председателями палат в указанные сроки: «ропуск возможен не позже чем через 2 месяца после такой консультации». В зарубежном законодательстве предусматривается возможность или обязательность консультации Президента при роспуске Парламента. Так, в статье 12 Конституции Франции определена возможность запросить консультацию у председателей палат Парламента, но мнение председателей для Президента не является обязательным. Интересен пример Португалии, где перед роспуском Парламента

Президент должен заручиться согласием по данному решению Государственного Совета, в состав которого входят по должности Премьер-министр, Председатель Парламента, Председатель Конституционного Суда, Генеральный прокурор, главы администраций автономных регионов, бывшие президенты, 5 граждан, назначенных самим Президентом, и 5 представителей парламентских фракций. В Финляндии Президент может распустить Парламент только при наличии обязательного согласия Правительства. В период очередного политического кризиса в Италии в 2019 году Президент Италии после отставки Премьер-министра проводил консультации с бывшим президентом, со спикерами палат Парламента и делегациями основных парламентских партий государства на предмет путей преодоления кризиса между властями и целесообразности проведения внеочередных выборов в Парламент. Кризис разрешился не путем внеочередных выборов представительного органа, а через формирование нового состава Правительства. Пример таких консультаций показывает, что они нужны для совместного принятия решений и минимизации последствий политических противоречий в стране.

Обязательность процедуры консультаций Президента при роспуске палат Парламента не закреплена. Считаем, что наличие обязательной консультации могло бы заменить процедуру самороспуска палатами Парламента, право на который палаты Парламента по Конституции Республики Беларусь с изменениями и дополнениями 1996 года не имеют. Обязательная консультация предполагает предотвращение принятия неожиданных, необдуманных, бесосновательных решений, наличие диалога между властями и возможность принятия целесообразного решения в зависимости от ситуации. Обязательная консультация является согласительной процедурой, возможной мерой преодоления конфликта ветвей власти.

Заключение. Таким образом, по результатам рассмотрения теоретико-правовых вопросов в данной статье считаем необходимым процедуру обязательной консультации закрепить в Законе Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» и предусмотреть консультацию Президента с председателями палат Парламента, Премьер-министром и Председателем Конституционного Суда. Полагаем, что в случае придания конституционного статуса Всебелорусскому народному собранию (далее – ВНС) необходимо на консультацию приглашать и его Председателя. Для этого необходимо внести изменение в часть третью статьи 94 Конституции Республики Беларусь и в часть четвертую статьи 27 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании

Республики Беларусь», изложив ее в следующей редакции: «Решения по этим вопросам Президент принимает не позднее чем в двухмесячный срок после обязательной совместной официальной консультации с председателями палат Парламента, Премьер-министром и Председателями Всебелорусского народного собрания и Конституционного Суда Республики Беларусь».

В целях единообразной правоприменительной практики дополнить уточнением статью 18 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», а также статью 5 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» и закрепить следующее определение: «грубое нарушение Конституции и законодательства, влекущее прекращение полномочий представительного органа» – «*публичная деятельность представительного органа, противоречащая Конституции и законодательным актам, повлекшая массовые нарушения конституционных прав и свобод граждан, создающая угрозу конституционному строю, национальной безопасности и обороноспособности страны, общественным и государственным интересам, установленному правопорядку*».

Наравне с предложенными уточнениями и дополнениями для повышения роли, авторитета и самостоятельности представительных органов предлагается при назначении Президентом высших должностных лиц уточнить в нормативных правовых актах обязательность предварительной процедуры согласия палат Национального собрания Республики Беларусь; законодательно закрепить процедуру привлечения к дисциплинарной ответственности депутатов и членов Национального собрания представительным органом; наделить палаты Национального собрания правом самостоятельного решения вопроса о созыве внеочередной сессии или внеочередного заседания; ввести в законодательные акты термин «внеочередное заседание».

Литература

1. Боголейко, А.М. Конституционно-правовая ответственность (по законодательству Республики Беларусь): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.М. Боголейко. – Минск, 2012. – 180 л.
2. 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., Минск, 14 марта 2013 г. / редкол.: Г.А. Василевич [и др.]. – Минск, 2013. – 148 с.
3. Правотворческий процесс: учеб. пособие / А.Н. Бодак [и др.]; под ред. Г.А. Василевича. – Минск: Выш. шк., 2015. – 271 с.
4. Гусева, М.А. Конституционно-правовой статус Национального собрания Республики Беларусь: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.А. Гусева. – М., 2016. – 192 л.
5. Пугачев, А.Н. Конституционно-правовая ответственность в механизме охраны Основного Закона / А.Н. Пугачев // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д, Экон. и юрид. науки. – 2009. – № 4. – С. 105–111.
6. Виноградов, В.А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран / В.А. Виноградов. – М.: Ин-т права и публичной политики, 2003. – 117 с.
7. Синицина, А.М. Теоретико-прикладные проблемы оптимизации судебного конституционного контроля в Республике Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.М. Синицина; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2020. – 28 с.
8. Боголейко, А.М. Конституционно-правовая ответственность в Республике Беларусь и зарубежных странах: учеб. пособие для учрежд. высш. образования по спец. «Правоведение» / А.М. Боголейко, Г.А. Василевич. – Минск: Выш. шк., 2016. – 287 с.
9. Уголовный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 9 июля 1999 г., № 275-З: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь № 133-З от 14 дек. 2021 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
10. Вегера, И.В. Основания и порядок досрочного прекращения полномочий палат Парламента / И.В. Вегера // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д, Экон. и юрид. науки. – 2011. – № 13. – С. 139–142.
11. Нудненко, Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации = Constitutional legal status of deputy of legislative body of state power in the Russian Federation / Л.А. Нудненко; Ассоц. «Юрид. центр». – СПб.: Юрид. центр пресс, 2004. – 473 с.

Поступила в редакцию 17.01.2022