

ОСОБЕННОСТИ ВСЕБЕЛОРУССКОГО НАРОДНОГО СОБРАНИЯ КАК НОРМОТВОРЧЕСКОГО ОРГАНА

Шафалович Анна Анатольевна

Белорусский государственный экономический университет,
кандидат юридических наук, доцент

Особый научный и практический интерес юристов в постреферендарный период вызывает вопрос об изменении системы нормотворческих органов Республики Беларусь. Согласно изменениям и дополнениям Конституции Республики Беларусь по итогам Решения республиканского референдума 27.02.2022 г. [1] в системе государственных органов Республики Беларусь появился еще один нормотворческий орган – Всебелорусское народное собрание. В целях уточнения его места среди нормотворческих органов в данной статье предлагается рассмотреть его некоторые особенности.

Итак, первая особенность состоит в том, что *Всебелорусское народное собрание среди иных нормотворческих органов Республики Беларусь отличается численностью* – его предельная численность может достигать до 1200 человек, которые именуется делегатами.

Его место среди нормотворческих органов точно не закреплено. Конституция Республики Беларусь именует его *высшим представительным органом народовластия Республики Беларусь*, который определяет стратегические направления развития общества и государства, обеспечивает незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие (ст. 89 прим.).

Тем самым, в плане нормотворческих полномочий толкование этой нормы позволяет его поставить на одном уровне, а то и выше Президента Республики Беларусь, который до принятия Решения республиканского референдума 27.02.2022 г. безоговорочно являлся высшим нормотворческим органом. Соответствующие разделы и главы Конституции, а вслед за ними учебные издания по правотворческому процессу называли Президента Республики Беларусь первым, что косвенно свидетельствует о его приоритете в иерархии государственных органов.

Так, раздел IV действующей Конституции «Президент, Всебелорусское народное собрание, Парламент, Правительство, суд» первым называет Президента. Согласно порядку размещения глав в Конституции (по юридическому статусу) и других сопутствующих признаков правовой статус Президента выше, чем Всебелорусского народного собрания и Парламента. Соответственно, юридическая сила его актов выше.

Однако такое наименование раздела выходит за пределы нормотворческих полномочий, включая иные аспекты. Поэтому с точностью определить место Всебелорусского народного собрания среди нормотворческих органов, основываясь только на этом критерии, затруднительно. Нужно обратить внимание на функциональную сторону этих нормотворческих органов.

Основной вопрос может возникнуть относительно соотношения Всебелорусского народного собрания с Президентом и Национальным собранием Республики Беларусь, поскольку все вышеназванные органы относятся к категории высших представительных.

Если рассматривать позиции нормотворческих органов Президента и Парламента, то, на наш взгляд, нормотворческие функции Всебелорусского народного собрания не соизмеримы по значимости и широте нормотворческой деятельности с нормотворческими функциями Президента Республики Беларусь.

Президенту, как нормотворческому органу, нет равных: он обладает широчайшими и важнейшими полномочиями как в самом нормотворчестве, так и в планировании, контроле за исполнимостью нормативных правовых актов. Нормативные правовые акты (сейчас, это указы и, возможно, смешанный (нормативный и ненормативный) акт – распоряжения) последнего составляют основу многих отраслей законодательства, особенно в инновационной тематике по многим причинам. Среди таковых причин стоит назвать то, что нормативные акты Президента самые динамичные, но с очень высокой юридической силой – их юридическая сила часто выше юридической силы закона.

Ст. 23 Закона «О нормативных правовых актах» до изменения и дополнения, внесенных Законом от 07.04.2023 № 261-З [2], указывала на их нелинейное соотношение. Измененная ст. 23 п. 6 гласит: «Декреты Президента Республики Беларусь, изданные до вступления в силу изменений и дополнений Конституции Республики Беларусь, принятых на республиканском референдуме 27 февраля 2022 г., имеют большую юридическую силу по отношению к принятым до их издания законам (кроме Конституции Республики Беларусь, законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о введении в действие законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь).

Измененная ст. 23 п. 6 сейчас предлагает иное соотношение законов и указов, подавая их как равные: «Законы, указы Президента Республики Беларусь имеют большую юридическую силу по отношению к постановлениям Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, постановлениям Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, нормативным правовым актам Совета Министров Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Генеральной прокуратуры и иным нормативным правовым актам».

К тому же предмет нормативных правовых актов Президента и законов слабо разграничен, поскольку они могут издаваться по тем же вопросам, что и законы.

Ранее указы Президента, изданные на основе законов, не подлежали утверждению Парламентом, кроме указов о введении чрезвычайного и военного положения. Между тем, Всебелорусское народное собрание по инициативе его Президиума или Совета Республики также «вправе ввести на

территории Республики Беларусь чрезвычайное или военное положение при наличии оснований, предусмотренных Конституцией, и в случае бездействия Президента по этим вопросам». Тем самым, даже в этой части нормотворческих полномочий Всебелорусское народное собрание уступает первенство Президенту.

Между тем, вопрос о верховенстве среди нормотворческих органов не такой однозначный. Профессор Г.А. Василевич и кандидат юридических наук С.Г. Василевич неоднократно писали о Всебелорусском народном собрании, как о высшем нормотворческом органе: «Оно является не только высшим коллегиальным представительным, но и высшим нормотворческим органом, так как его акты по юридической силе выше даже законов. Данное суждение следует из того, что решения Всебелорусского народного собрания являются обязательными для исполнения и могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебной власти» [3, с. 18; 4, с. 13].

Конкурирующий характер нормотворческих органов Президента и Всебелорусского народного собрания признается А.Г. и С.Г. Василевичами. Они пишут, что «возможны разногласия между Президентом и Всебелорусским народным собранием, когда, например, Всебелорусское народное собрание решит отменить акт Правительства», поскольку конституционные полномочия позволяют Всебелорусскому народному собранию отменить акт Президента об отмене акта Правительства, если речь идет о национальной безопасности [3, с. 18].

В вопросе о первенстве между Президентом и Всебелорусским народным собранием, как нормотворческими органами, в пользу последнего решается на основании того факта, что Всебелорусское народное собрание может отменять правовые акты, иные решения любых государственных органов и должностных лиц, исходя из критерия противоречия интересам национальной безопасности, за исключением актов судебной власти. И это, на наш взгляд, нельзя назвать критерием большей юридической силы в полном смысле слова.

Тем более, что измененный Закон «О нормативных правовых актах» не рассматривает решения Всебелорусского народного собрания как нормативный правовой акт и «не распространяется на акты Всебелорусского народного собрания» (п. 2 ст. 1). К слову, в Конституции решения Всебелорусского народного собрания, равно как и Президента, не названы нормативными, но «обязательными для исполнения». Да и если принять во внимание нелинейное соотношение юридической силы нормативных актов Президента и законов, то становится понятным, что критерий высшей юридической силы в этом случае не применим.

Таким образом, не представляется обоснованным говорить о приоритете Всебелорусского народного собрания в отношении к Президенту, как нормотворческому органу.

Следует признать вторую особенность Всебелорусского народного собрания как нормотворческого органа, состоящую в том, что *она не*

специализируется на правотворчестве. Об этом свидетельствует, во-первых, его численность, затрудняющая эффективную правотворческую деятельность, и, во-вторых, отсутствие комиссий или иных организационных форм постоянной нормотворческой деятельности, как то требуется для высших коллегиальных нормотворческих органов типа Парламента.

Правотворческая деятельность Всебелорусского народного собрания предполагается спорадической, о чем свидетельствуют редкие для высших нормотворческих органов заседания. Так, заседания Всебелорусского народного собрания проводятся не реже одного раза в год. Дополнительная возможность созвать внеочередное заседание по инициативе Президента, Президиума Всебелорусского народного собрания, обеих палат Национального собрания (совместным решением), а также по инициативе не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом, также не предполагает постоянства ее использования.

Второй организационной формой Всебелорусского народного собрания является Президиум в составе 15 человек. Он, хотя и определен, как постоянно действующий коллегиальный орган, обеспечивающий оперативное решение вопросов, входящих в компетенцию Всебелорусского народного собрания, но и его заседания довольно редкие – проводятся не реже одного раза в шесть месяцев.

То, что законодатель не намеревался определить Всебелорусское народное собрание, как высший нормотворческий орган, косвенно вытекает из того факта, что нормотворческий процесс в этом органе пока еще не обеспечен нормативно ни на уровне Конституции, ни на уровне Закона «О Всебелорусском народном собрании». Это предполагается сделать на уровне Регламента.

Третьей особенностью Всебелорусского народного собрания, как нормотворческого органа, считаем то, что оно *«вбирает» в себя иные нормотворческие органы, иногда даже целиком, не взирая на их численность.* Так, из 440 человек, делегатов по «должности», делегатами Всебелорусского народного собрания *от законодательной власти* являются депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь. Делегатами Всебелорусского народного собрания *от исполнительной власти* являются: Премьер-министр Республики Беларусь, его заместители и другие члены Совета Министров; председатели областных, Минского городского исполнительных комитетов; председатели районных, городских (городов областного подчинения) исполнительных комитетов. Делегатами Всебелорусского народного собрания *от судебной власти* являются: Председатель, заместитель Председателя и судьи Конституционного Суда; Председатель, заместители Председателя и судьи Верховного Суда. С учетом включения в состав Всебелорусского народного собрания членов иных нормотворческих органов, не исключена возможность, что они по одним и тем же вопросам могут проголосовать по-разному.

Таким образом, среди особенностей Всебелорусского народного собрания, как нормотворческого органа, можно выделить следующие:

неоднозначность места Всебелорусского народного собрания среди высших представительных и нормотворческих органов (в том числе в отношении к Президенту и Парламенту); из этого вытекает возможность конкурирующей нормотворческой деятельности; оно не специализируется на правотворчестве; правотворческая деятельность Всебелорусского народного собрания предполагается спорадической; отсутствуют комиссии и иные организационные формы, рассчитанные на постоянную нормотворческую деятельность, что в принципе характерно для высших нормотворческих органов; оно «вбирает» в себя иные нормотворческие органы, иногда даже целиком, не взирая на их численность.

Список использованных источников:

1. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г., 27 февр. 2022 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

2. О нормативных правовых актах : Закон Республики Беларусь, 17 июл. 2018 г., № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

3. Василевич, Г. А. Правительство Республики Беларусь в новой системе сдержек и противовесов» / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич // Право.ВУ. – № 5. – С. 16–23.

4. Василевич, Г. А. О некоторых предложениях к проекту закона о Всебелорусском народном собрании/ Г. А. Василевич // Конституционное право в условиях цифровизации: проблемы науки и образования (к 30-летию образования кафедры конституционного и международного права) : тез. докл. респ. науч.-практ. конф. (Минск, 27 мая 2022 г.) / учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь» ; редкол.: П. В. Гридюшко (отв. ред.) [и др.]. – Минск : Академия МВД, 2022. – С. 13–16.