**Тема 1. Теоретические основы правотворческой деятельности**

Вопросы темы:

* 1. Введение в курс «Правотворческий процесс»
  2. Правотворчество как форма государственной деятельности
  3. Субъекты правотворчества
  4. Формы и стадии правотворчества
  5. Законодательная техника: понятие и содержание

**1.1 Введение в курс «Правотворческий процесс»**

В современном государстве и обществе люди и различного рода их объединения постоянно вступают между собой в различные отношения. Эти отношения регулируются правом. Нормы права содержатся в различных источниках – законах, указах, постановлениях и других правовых актах. Все граждане и организации сталкиваются в обычной повседневной жизни с тем обстоятельством, что для нормальной их жизнедеятельности необходимо соблюдать нормы права. Все знают, что за нарушение норм права наступает ответственность. Каждое государство, принимая нормы, стремится поддержать в обществе определенную стабильность и порядок, обеспечить в рамках права свободу поведения и неприкосновенность прав и свобод человека и гражданина. По мере усложнения общественных отношений право расширяет границы своего регулирования. Оно выступает в качества средства общения между людьми, организациями и между ними.

Данная роль права в жизнедеятельности общества и государства предполагает знание того, кто создает нормы права, имеют ли возможность сами граждане участия в правотворчестве, какие факторы влияют на создание норм права, каков сам процесс правотворчества, в чем проявляется качество принимаемых правовых актов, как нормы права работают в реальной жизни? Без знания самих правовых основ правотворчества невозможно активное участие граждан в построении правового государства и гражданского общества. Без такого знания исключается успешная деятельность субъектов права нормотворческой инициативы по созданию норм права, направленных на обеспечение свободы личности, законных интересов государства и общества.

В соответствии с программой учебной дисциплины «Правотворческий процесс» цель курса – «всесторонне и комплексно рассмотреть со студентами этот правовой институт, его основополагающие принципы, перечень субъектов, участвующих в правотворческом процессе, их компетенцию и механизм реализации полномочий, формы и методы взаимодействия друг с другом, особенности различных стадий правотворческого процесса; выявить пробелы и несоответствия в законодательстве, сложности его применения и пути их преодоления; изучить закономерности и проследить динамику правотворческого процесса на современном этапе становления Республики Беларусь как суверенного и независимого государства. Конечная цель – сформировать у студентов знания и умения по курсу «Правотворческий процесс», необходимые им для практической деятельности».

**Актуальность правотворческого процесса для Республики Беларусь**. Во все времена и эпохи существования общества и государства требовалось правовое регулирование общественной и государственной деятельности. Истоки правотворческого процесса находятся в обществе. Население в процессе своей деятельности вступает между собой в различные отношения по поводу производства, обмена и распределения материальных и нематериальных благ. Этот процесс объективно нуждается в регулировании. Без права, без возведения его в ранг обязательного как для граждан, так и для государства нас постигла бы анархия и произвол. Правовое регулирование общественных процессов заключается в достижении основной цели - обеспечении порядка и законности, развитию различных процессов в обществе в рамках правовых норм. Эта цель является характерной для любого государства в любой исторический промежуток времени.

Республика Беларусь впервые в Конституции 1994 г. провозгласила себя правовым государством. Правовое государство – это государство, в котором существуют разделение властей, верховенство права, государство ограничено правом, нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения, гарантируются права и свободы человека и гражданина, юридическая защищенность граждан от произвола государства, на практике реально действует принцип взаимной ответственности государства и граждан. Все эти положения закреплены в Конституции Беларуси, но многие из этих положений нам на практике еще предстоит реализовать.

Согласно части 1 ст. 2 Конституции «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства». Конституция Беларуси возложила на государство высшую цель – обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь (часть 1 ст. 21 Конституции). Государственные органы, должностные и иные лица обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (часть 2 ст. 59). В Республике Беларусь на практике начал впервые в истории ее государственности осуществляться принцип: «Не граждане для государства, а государство для граждан».

Немаловажное значение для Республики Беларусь имеет норма, закрепленная в части 1 ст. 8 Конституции: «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства». Это норма-цель, норма-принцип, которой должны руководствоваться все субъекты правотворческого процесса.

Осуществление и реализация прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции, невозможна без функционирования механизмов, которые бы регламентировали порядок их реализации, устанавливали гарантии их защиты и ответственности за их нарушение. Этим основным механизмом должны стать законы.

Все эти факты свидетельствуют о том, что правотворческий процесс для Республики Беларусь имеет актуальное значение.

**Причины актуальности**. Впервые в Республике Беларусь на основе Конституции начали осуществляться политические и экономические реформы, которые требуют качественно нового правового регулирования. Старое советское законодательство не в состоянии дать простор развитию новых общественных отношений. Требуется новое законодательство, отражающее становление и развитие новых политических, экономических, социальных, идеологических и духовных ценностей. Правотворчество в Беларуси делает только первые шаги в этом направлении. В связи с этим становится понятно, насколько важен сам процесс разработки и принятия норм права субъектами правотворчества. Ведущая роль в этом процессе по праву принадлежит Парламенту - Национальному собранию Республики Беларусь. От того, насколько качественно будут приниматься законы, насколько они будут учитывать потребности общественного развития, во многом будет зависеть их востребованности на практике.

Процесс создания новых норм права не может быть хаотическим, бессистемным. Он должен регулироваться правом, быть достаточным прозрачным для населения, учитывать мнение и интересы различных социальных групп и приводить их к консенсусу. Начинаться правотворческий процесс должен с анализа общественных отношений, требующих объективно правового регулирования, анализа недостатков существующего законодательства, учета существующей конституционной правовой базы, правил, которые государство обязано соблюдать. Однако жизнь намного богаче, чем она может быть урегулирована во всех отношениях правом. В любом правом акте нельзя предусмотреть все жизненные ситуации, которые могут произойти. Поэтому весь массив законодательства постоянно нуждается в обновлении и совершенствовании. На практике также могут возникать ситуации, которые до этого момента никак не были урегулированы правом. Часть законодательства Республики Беларусь нуждается в приведении его к новым экономическим реалиям, к критериям правового государства, к общепризнанным принципам и нормам международного права.

Как и в любом новом деле в суверенной Беларуси в правотворчестве существует ряд проблем и недостатков. Прежде всего, это связано с курсом Беларуси на ускоренную реализацию ряда социально-экономических программ, на охвате правотворческими органами больших массивов новых общественных отношений, на принятии новых норм, что сказывается на качестве правовых норм. Это ведет к нестабильности правовой системы государства, ее противоречивости, снижению уровня правовой защищенности граждан. Несоблюдение научных основ правотворческой деятельности также может негативно сказаться на всей правовой системе Республики Беларусь. Поэтому всем субъектам правотворчества необходимо овладеть системой определенных требований, предъявляемых к процессу создания норм права.

Правотворческий процесс – сложное общественное явление. Например, не каждый парламентарий может ответственно и компетентно законодательствовать в Парламенте. Некомпетентность в этом деле может привести на практике к непоправимым последствиям и трагедиям, как для отдельной личности, так и для государства и общества в целом. Полагаем, что разработкой законопроектов должны заниматься специалисты, а дело парламентариев – доводить их до совершенства.

Понятие «правотворческий процесс» можно рассматривать как юридическую науку и как учебный курс. В Республике Беларусь наука как делать право, каким требованиям оно должно отвечать, делает только первые шаги. В юридических вузах страны она начала только что преподаваться.

**Историческое развитие института правотворчества в Республике Беларусь**. Провозглашение Республики Беларусь суверенным правовым государством Конституцией Беларуси 1994 года не означало одномоментного ее превращения в такое государство. До начала 1994 года, да и после его, в Беларуси действовало законодательство бывшего СССР и БССР, которое не вполне соответствовало новым началам суверенной белорусской государственности, основам конституционного строя и не способствовало становлению и развитию гражданского общества.

Начало трансформации белорусского государства в суверенное было положено принятием Верховным Советом БССР 27 июля 1990 г. Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь. Статья 7 Декларации устанавливала на территории Республики Беларусь верховенство Конституции и законов Республики Беларусь.

27 февраля 1991г. Верховным Советом Республики Беларусь был принят Закон «Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь». Согласно ст. 3 на территории Республики Беларусь устанавливалось верховенство Конституции Республики Беларусь и законов Республики Беларусь. Все граждане и лица без гражданства, государственные органы, предприятия, учреждения и организации, находящиеся и действующие на территории Республики Беларусь, обязаны были исполнять законодательство Республики Беларусь. Законодательство СССР действовало на территории Республики Беларусь, если оно не противоречило законодательству Республики Беларусь. В случае отсутствия соответствующих актов законодательства Республики Беларусь в дальнейшем до их принятия либо иного решения высших органов государственной власти или управления Республики Беларусь в соответствии с их компетенцией на территории Республики Беларусь действовало законодательство СССР.

В это же время между союзными республиками и Союзом ССР шли переговоры о новом договоре между ними, расширяющими права союзных республик. Но время компромисса было безвозвратно упущено, получили силу центробежные явления. Во всех союзных республиках были приняты декларации о независимости. Ни одна из них не стремилась по настоящему войти в обновленный СССР. Поэтому статья 4 Закона «Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь» предусматривала следующее положение: «Если актами Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР ограничиваются суверенные права Республики Беларусь, права и законные интересы ее граждан, Верховный Совет Республики Беларусь вправе обратиться к Съезду народных депутатов СССР, Верховному Совету СССР о пересмотре этих актов, приостановив их действие.

При оставлении обращения Верховного Совета Республики Беларусь без удовлетворения он вправе принять постановление о полном или частичном нераспространении действия актов СССР на территорию Республики Беларусь либо отменить свое решение о приостановлении действия указанных актов».

В соответствии со ст. 5 и 6 вышеуказанного Закона аналогичные действия предусматривались со стороны соответствующих государственных органов Республики Беларусь и к актам Президента СССР, Кабинета Министров СССР, союзных и союзно-республиканских министерств и ведомств.

Решением Конституционного Суда Республики Беларусь от 08.10.1998 N З-72/98 статья 6 признана не соответствующей Конституции и не имеющей юридической силы с 10 декабря 1991 года.

Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 10 декабря 1991г. № 1296 - XII было ратифицировано Соглашение об образовании Содружества Независимых Государств, статья 11 которого предусматривала, что с момента подписания Соглашения на территориях подписавших его государств не допускается применение норм третьих государств, в том числе бывшего Союза ССР.

Однако для регулирования общественных отношений собственной правовой основы для молодой суверенной Республики Беларусь не было и не могло быть в столь короткий исторический период. Это было поспешное, не вполне продуманное решение Верховного Совета Беларуси. Уже 16 января 1992г. принимается новое постановление за № 1430 – XII «Об оговорке к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств», пунктом 1 которого было предусмотрено, что на территории Республики Беларусь действуют правила о применении законодательства Республики Беларусь и бывшего Союза ССР, закрепленные в ст. 72 Конституции (Основного Закона) Республики Беларусь и ст. 3 Закона «Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь».

15 марта 1994 г. Верховным Советом Республики Беларусь была принята новая Конституция суверенной Беларуси. Согласно ст. 7 Конституции государство, всего его органы и должностные лица обязаны были действовать в соответствии с Конституцией и принятыми в соответствии с ней законами. В соответствии с демократическими традициями парламентаризма Верховный Совет Республики Беларусь объявлялся наивысшим представительным постоянно действующим и единственным законодательным органом государственной власти Республики Беларусь (cт. 79). Таким образом, в любое время и по любому поводу Верховный Совет мог принять решение. Никакой другой акт, принимаемый в республике, не мог обладать большей юридической силой, чем Конституция или закон (часть 2 ст. 146 Конституции).

Правом законодательной инициативы в Верховном Совете обладали депутаты Верховного Совета, постоянные комиссии Верховного Совета, Президент, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд, Генеральный прокурор, Контрольная палата, Национальный банк, а также граждане, которые владели избирательным правом, в количестве не менее как 50 тысяч человек.

Законом «О Верховном Совете Республики Беларусь» было установлено, что принятые законы имеют обязательную силу с момента их опубликования либо доведения до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом, если иной порядок не определялся Верховным Советом (ст. 54). Принятые Верховным Советом постановления имели обязательную силу с момента, который определялся Верховным Советом, опубликования либо доведения до сведения заинтересованных лиц иным предусмотренным способом.

Законы и другие акты Верховного Совета в соответствии с Законом Республики Беларусь от 3 июля 1990г. 1990г. № 88 – XII «О порядке опубликования и вступления в силу Законов Республики Беларусь и других актов, принятых Верховным Советом Республики Беларусь и его органами» подлежали опубликованию в следующих официальных источниках: «Ведомостях Верховного Совета Белорусской ССР», газетах «Звязда» и «Народная газета».

Конституцией Беларуси от 15 марта 1994 г. впервые была введена должность Президента Республики Беларусь как главы государства и исполнительной власти. В соответствии со ст. 101 Конституции Президент вправе был издавать правовые акты в форме указов и распоряжений.

Указом Президента Республики Беларусь от 3 декабря 1994г. № 252 было установлено, что указы Президента подлежат обязательному официальному опубликованию в Собрании указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь, газетах «Белорусская нива», «Звязда», «Рэспублiка» и «Советская Белоруссия». Указы нормативного характера вступали в силу с момента опубликования, если в них не был указан иной срок введения в действие. Указы, не имеющие нормативного характера, вступали в силу со дня их подписания. Распоряжения Президента Республики Беларусь вступали в силу с момента подписания, если в них не был указан иной срок введения в действие.

При Президенте функционировал Кабинет Министров Республики Беларусь. Одним из направлений его деятельности была организация исполнения законодательных актов Республики Беларусь, указов и распоряжений Президента Республики Беларусь, обеспечение систематического контроля за их исполнением министерствами и другими центральными органами управления Республики Беларусь, местными исполнительными и распорядительными органами, предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами.

Указом Президента Республики Беларусь от 15 августа 1994 г. № 49 было предусмотрено, что до принятия Закона о Кабинете Министров Республики Беларусь Кабинет Министров принимает решения в форме постановлений и распоряжений. Эти же указом устанавливалось, что опубликование постановлений в Собрании указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь и газетах «Белорусская нива», «Советская Белоруссия», «Рэспублiка» является официальным опубликованием.

Закон «О Кабинете Министров Республики Беларусь» от 30 января 1995г. № 3557- XII установил, что Кабинет Министров вправе издавать постановления, в том числе и совместно с другими государственными органами, а также распоряжения, контролировать их исполнение. Решения, носящие нормативный характер или имеющие наиболее важное значение, издавались в форме постановлений, а решения по оперативным и другим текущим вопросам – в форме распоряжений Кабинета Министров Республики Беларусь.

Постановления, распоряжения Кабинета Министров Республики Беларусь вступали в силу с момента их подписания, если в них не был указан другой срок введения в действие. При этом постановления, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступали в силу только после их официального опубликования.

Постановления и распоряжения Кабинета Министров Республики Беларусь могли быть отменены Президентом Республики Беларусь.

Решение отдельных вопросов могло оформляться в виде протоколов заседаний и совещаний у Премьер-министра и его заместителей, а также их указаний и поручений, являющихся обязательными для исполнения должностными лицами Аппарата Кабинета Министров, соответствующими министерствами и другими центральными органами управления Республики Беларусь. При этом указанные документы не могли носить нормативный характер.

Министерства и другие центральные органы управления Республики Беларусь в пределах своей компетенции издавали акты на основе и с целью исполнения законодательных актов Республики Беларусь, указов и распоряжений Президента Республики Беларусь, постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Беларусь, обязательные для исполнения государственными предприятиями, организациями и учреждениями.

Нормативные акты министерств и других центральных органов управления Республики Беларусь, принятые в пределах их компетенции, касающиеся предприятий, организаций и учреждений другой формы собственности либо иного подчинения или граждан, являлись обязательными для исполнения при условии, если эти акты зарегистрированы Министерством юстиции Республики Беларусь. Акты министерств, других центральных органов управления Республики Беларусь и их территориальных органов в случае несоответствия их законодательству могли быть опротестованы Генеральным прокурором Республики Беларусь и соответствующими подчиненными ему нижестоящими прокурорами.

**1.2 Правотворчество как форма государственной деятельности**

**Понятие правотворчества**. Система права Беларуси относится к романо-германской правовой семье. Это означает, что основным источником норм права является правовой акт, принятый компетентным государственным органом. Но правотворчеством, то есть созданием норм права, занимаются не только государственные органы, но и общественные объединения, предприятия, международные организации, трудовые коллективы, да и народ в целом посредством участия в референдуме.

Обычно под правотворчеством понимают сам процесс создания правовых норм. Правовые нормы создаются для того, чтобы урегулировать, упорядочить общественные отношения, придать им стабильность, защищенность. В тоже время право выступает не только в качества регулятора общественных отношений, но и в качестве средства взаимодействия и общения между гражданином, обществом и государством.

Правотворчество - сложное социальное явление, имеющее в своей основе деятельность людей, созданных ими органов по изданию норм права, сущность которых заключается в общеобязательных велениях. Таким образом, правотворчество имеет управленческую природу. Это одна из форм общественного и государственного руководства делами общества и государства.

Для правотворчества является характерным не только создание новых норм права, но и корректировка уже существующих, приведение их в соответствие с потребностями и закономерностями общественного развития. Собственно правотворчество – это деятельность по подготовке, обсуждению, утверждению и опубликованию нормативных актов, совершаемая компетентными органами (должностными лицами). Таким образом, в узком смысле правотворчество – это правотворческая деятельность уполномоченных органов (должностных лиц) по разработке и принятию (изданию) нормативных правовых актов, введению их в действие.

**Правотворчество и процесс формирования права (правообразование).** Правотворчество является составной частью более широкого понятия – правообразования. Правообразование - длительный по времени процесс формирования юридической нормы. Он начинается с анализа социальной ситуации, осознания необходимости ее правового урегулирования, и заканчивается разработкой и принятием юридической нормы. Последний этап правообразования и есть правотворчество. Оно охватывает собой более широкий круг процессов: выявление закономерностей общественного развития, подлежащих правовому регулированию, определение формы нормативного акта, определение пределов и характера правового регулирования общественных отношений, подготовка нормативного акта, его обсуждение, экспертиза и т.д. Правотворческий же процесс начинается с момента принятия компетентным органом (должностным лицом) решения о принятии (издании) нормативной нормы.

**Правотворчество как форма государственной деятельности**. Полномочными представителями общественных интересов и потребностей являются государственные органы. Именно органы государственной власти и существуют для того, чтобы организовывать общественную жизнь, упорядочивать общественные отношения, поддерживать порядок и стабильность в обществе, своевременно реагировать на факторы, тормозящие развитие производительных сил. Вся экономическая, политическая, социальная и идеологическая деятельность в государстве организуется и осуществляется через нормы права. С этой целью государственные органы принимают правовые документы. Государство, его органы и должностные лица являются основными субъектами правотворчества. Такая их роль предопределена их местом в политической системе государства. Государство постепенно расширяет свое влияние на все сферы общественной жизни, оказывая на их влияние посредством принятия нормативных документов. Но государство в своем правотворчестве не всесильно, часть общественных отношений вообще не регулируется правом, например, дружеские, нравственные, а часть – частично, например, семейные. Эти и ряд других общественных отношений, поддерживается путем передачи из поколения в поколение обычаев, моральных норм. Нарушение государством границ, пределов правового регулирования может привести к вмешательству в деятельность гражданского общества, его огосударствлению.

В соответствии с Конституцией Беларуси в ней устанавливается принцип верховенства права. Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (части 1 и 2 ст. 7). Таким образом, и само государство в Беларуси должно подчиняться праву.

**Факторы, обусловливающие правотворческий процесс**. Нормы права не создаются только лишь по желанию или хотению правотворческого органа. На принятие (изменение, дополнение, отмена) норм права влияет ряд факторов. Эти факторы могут быть как объективными, так и субъективными. Право в целом должно закреплять в своих нормах объективные закономерности общественного развития. Экономические, политические и другие общественные отношения государство преобразует в правовые, закрепляя их нормами права. Таким образом, правовые нормы являются вторичными, производными от других общественных отношений – экономических и иных. Факторы, которые оказывают влияние на процесс создания норм права, находятся вне них и предшествуют им. Учет этих факторов придает правотворческому процессу научный характер. А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбаток, В.А. Кучинский относят к факторам, оказывающим влияние на процесс формирования права, следующие условия и обстоятельства: потребность в правотворчестве вызывается социально-экономическими потребностями общества, характер осуществляемой в стране власти, степень учета интересов личности, стремление к обеспечению баланса интересов всех социальных слоев, уровень правосознания и правовой культуры общества, политическая активность населения, национальный фактор, международное положение страны, уровень компетентности разработчиков законопроектов и др.

**Многоаспектность понимания правотворческой деятельности**. Правотворческая деятельность может трактоваться в широком и узком аспекте. В узком аспекте под правотворческой деятельностью понимается сам процесс создания правовых норм. Как любая процессуальная деятельность правотворчество представляет собой официальный порядок осуществления юридически значимых действий. Соответственно, возникает ряд взаимосвязанных прав и обязанностей, например, по поводу подготовки и принятия нормативного акта. Основанием возникновения правотворческого процесса является юридический факт, т.е. решение соответствующего правотворческого органа о подготовке проекта правового акта. Высказывания в печати депутатов и научных работников, предложения государственных и общественных организаций о совершенствовании законодательства еще не свидетельствуют о начале правотворческого процесса. Они являются лишь условиями и предпосылками для его начала.

Согласно традиционной точке зрения – правотворчество – это деятельность государства, направленная на создание правовых норм. Часть ученых трактует правотворчество как умственную деятельность, направленную на создание законов (Р.Лукич). По определению А.С. Пиголкина правотворческий процесс представляет собой "порядок осуществления юридически значимых действий по подготовке, принятию и опубликованию нормативного акта, которые процессуально оформлены, юридически опосредованы, носят официальный характер".

В широком смысле в правотворческую деятельность включают все действия, направленные на создание правовой нормы, начиная от замысла ее создания, подготовки, принятия, опубликования, внесения изменений и дополнений, отмены.

Следует отметить, что в нормативных правовых актах термин «правотворческая деятельность» не используется. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000г. № 361 – З дано разъяснение термина «нормотворческая деятельность», под которой понимается научная и организационная деятельность по подготовке, экспертизе, изменению, дополнению, принятию (изданию), толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов.

**Научно-практическое значение понятий «нормотворчество» и «правотворчество»**. В настоящее время в учебной, научной литературе не выработано единых подходов к раскрытию содержания этих понятий. Для того, чтобы дать определение данным понятиям, следует обратиться к нормативным источникам. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000г. № 361 – З под нормативным правовым актом понимается документ, принятый (изданный) государственным органом (должностным лицом) или путем референдума (абзац 13 ст. 1), а под нормотворческим органом (должностным лицом) – государственный орган (должностное лицо), уполномоченный (уполномоченное) принимать (издавать) нормативные правовые акты (часть 16 ст. 1). Абзац 14 ст. 1 данного закона определяет нормотворческую деятельность как научную и организационную деятельность по подготовке, экспертизе, изменению, дополнению, принятию (изданию), толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов, а абзац 17 ст. 1 закона толкует термин «нормотворческий процесс» как нормотворческую деятельность нормотворческих органов (должностных лиц) по разработке и принятию (изданию) нормативных правовых актов, введению их в действие.

Определение понятия в законе «нормотворчество» отсутствует, но исходя из положений закона следует, что понятие «нормотворчество» является более узким понятием, чем «правотворчество». Нормотворчеством занимаются только государственные органы (должностные лица). Нормотворчество включает в себя следующие действия и отношения: выявление потребности в принятии нормативного правового акта, научная, экспертная и организационная подготовка нормотворческой инициативы по принятию (изданию), изменению, дополнению, толкованию, приостановлению действия, признанию утративших силу либо отмене нормативных правовых актов.

Определение понятия «правотворчество» в законе также отсутствует. Понятие «правотворчество» является более широким понятием, чем «нормотворчество», так как оно охватывает процесс создания всех видов источников права, не только нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами (должностными лицами), но и непосредственное правотворчество народа путем всенародного волеизъявления на референдуме, правотворчество международных организаций, правотворчество негосударственных организаций, санкционирование государством норм и обычаев населения. Понятия «правотворчество» и «нормотворчество» соотносятся как общее и особенное.

Научно-практическое значение этих понятий имеет целью их разграничение, четкое понимание и использование их в учебной, научной и другой литературе. Эти понятия призваны дать единственно правильные ответы при их толковании, использовании на практике в нормотворческой и правотворческой деятельности уполномоченных государственных органов и других субъектов.

**Общие принципы правотворчества:** Правотворческий процесс осуществляется на определенных принципах, к числу которых можно отнести следующие положения: научность, демократизм, законность и конституционность, гуманизм, профессионализм, суверенное равенство государств, всеобщее уважение прав человека, добросовестное выполнение международных обязательств и т.д.

**Принцип научности** в правотворчестве предполагает организацию и построение правотворческого процесса на основе научности. Проект любого правового акта должен быть основан на закономерностях общественного развития, его нормы должны им соответствовать. Порядок разработки самого проекта должен происходить в рамках строгой формализованной процедуры. К проектам нормативных актов также предъявляются особые технико-юридические требованию по их оформлению. Для того, чтобы поставить подготовку проектов нормативных правовых актов на научную основу, Президентом Республики Беларусь издан Указ «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» от 11 августа 2003г. № 359, которым утверждены Правила подготовки проектов нормативных правовых актов. Правилами предусмотрено выполнение ряда процедур, направленных на качественную разработку нормативных правовых актов. Так, подготовка законопроектов осуществляется на основе их включения в ежегодный план подготовки законопроектов, утверждаемый Президентом Республики Беларусь. Перед началом работы над проектом акта, как правило, составляется план работы по его подготовке, который предусматривает выполнение ряда мероприятий, в числе которых - определение лиц, ответственных за его подготовку, а при необходимости – образование временной комиссии (рабочей группы) по его подготовке, сбор и изучение материалов, необходимых для подготовки проекта акта, определение концепции, вида и структуры проекта акта, разработка предложений по существу вопросов, относящихся к предмету правового регулирования проекта акта, составление текста проекта акта, направление проекта акта заинтересованным государственным органом для учета замечаний и предложений, проведение его экспертизы в научных учреждениях и т.п.

Кроме того, нормативные акты многих государственных органов проходят юридическую экспертизу и регистрацию в Министерстве юстиции и публикуются в обязательном порядке для сведения граждан. Так, Положением об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденным Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 и Указом от 20 июля 1998 г. № 369 «О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь» с последующими их изменениями и дополнениями установлено, что проводится обязательная юридическая экспертиза нормативных правовых актов Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома в Министерстве юстиции. Порядок проведения экспертизы устанавливается постановлением Совета Министров от 23 сентября 2006 г. № 1244 «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов и Минского горисполкома, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня». Этими же актами Президента с 1 октября 2006г. введена обязательная юридическая экспертиза управлениями юстиции облисполкомов нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня с последующей регистрацией указанных актов в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь

Научные основы нормотворчества закреплены также в Законе от 10 января 2000г. № 361 – З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» с последующими изменениями и дополнениями. Закон определяет понятие и виды нормативных правовых актов, устанавливает общий порядок их подготовки, оформления, принятия (издания), опубликования, действия, толкования и систематизации. Статья 49 данного Закона требует, чтобы проекты всех нормативных правовых актов проходили обязательную юридическую экспертизу, в том числе и криминологическую.

В целях упорядочения подготовки, рассмотрения законопроектов и принятия законов, повышения качественного уровня законов, выработки единых подходов к законопроектной деятельности издан Указ Президента Республики Беларусь от 4 марта 1998г. № 99 “О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь”.

Законом от 26 ноября 2003г. № 248 – З «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» определены принципы, формы, гарантии, порядок и условия реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь.

Подготовка и принятие ряда других правовых нормативных актов предусматривается другим законодательством. Например, порядок реализации правотворческой инициативы граждан на принятие решения посредством референдума регулируется Избирательным кодексом Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370 – З с последующими изменениями и дополнениями.

**Принцип демократизма** заключается в том, что в правотворческом процессе принимают участие не только авторы проектов нормативных правовых актов, но и другие субъекты. При этом большая роль отводится привлечению к правотворчеству самого народа, граждан, проживающих на территории соответствующих административно-территориальных единиц, трудовых коллективов. Широкое развитие получает практика всенародного обсуждения проектов нормативных актов в средствах массовой информации: печати, радио, телевидения. Поступившие при этом предложения и замечания на проекты, обобщаются правотворческим органом и при необходимости вносятся изменения в проекты нормативных правовых актов. Этот принцип предполагает также наличие гласности. Высшим проявления принципа демократизма в правотворчестве является возможность граждан Беларуси принимать решения на референдуме.

**Принцип законности и конституционности** означает, что все подготавливаемые проекты нормативных правовых должны соответствовать актам, обладающим более высокой юридической силы. В соответствии со ст. 137 Конституции Беларуси «Конституция обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. В случае расхождения закона, декрета или указа с Конституцией действует Конституция. В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом».

Этот принцип требует также четкого соблюдения процедуры разработки и принятия проектов актов. Правовой акт должен разрабатываться уполномоченным органом, он должен содержать все требования, предъявляемые к нему с точки зрения юридической техники и быть принятым в порядке, предусмотренном для принятия (издания) соответствующего его вида.

**Принцип гуманизма** в правотворчестве ориентирует разработчиков проектов нормативных правовых актов на учет приоритета прав и свобод личности, закрепления в содержании правовых актов общепризнанных мировых стандартов в области прав и свобод человека и гражданина. Цель правотворчества – закрепить в праве права и свободы человека и гражданина, установить механизмы их реализации и защиты.

**Принцип профессионализма** требует от субъектов правотворческого процесса умения анализировать закономерности общественного развития, обобщать практику применения правовых норм, находить недостатки и пробелы в законодательстве, выявлять потребности их правового регулирования, знания ими правил юридической техники по составлению нормативных правовых актов, действующего законодательства. Субъекты правотворчества должны обладать умением тщательного анализа и учета многообразных социальных отношений, интересов общественных групп, их особенностей и приведения их к всеобщему согласию посредством принятия (издания) нормативного правового акта. Необходимо знание всей правовой системы Республики Беларусь, что позволяет точно избрать форму нормативного правового акта, определить его место в системе законодательства Беларуси, исключить несогласованность и коллизии с другими правовыми актами, обладающими большей юридической силой. Субъекты правотворчества не должны ограничиваться только принятием нормативного правового акта. За этой стадией наступает период изучения действия нормативного правового акта на практике, выявление недостатков и противоречий. Это позволяет вывить целесообразность и эффективность его действия, научную обоснованность, что, в свою очередь, оказывает обратное действие на качество правотворчества, позволяет откорректировать, дополнить действующее законодательство, повысить его уровень, обогатить его практическим опытом.

Во многом от профессионализма субъектов правотворческого процесса зависит и качество принимаемых нормативных правовых актов.

**Принцип суверенного равенства** государств направлен на невмешательство других государств в суверенные дела других государств, уважения традиций народов.

**Принцип всеобщего уважения прав человека** означает, что нормативные правовые акты должны учитывать международные документы в области прав и свобод человека. Внутреннее законодательство конкретного государства не должно противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права, ориентироваться на их соблюдение, охрану и защиту.

**Принцип добросовестного выполнения международных обязательств** требует, чтобы подписанные международные договоры и иного рода международные правовые документы, подписанные и ратифицированные государствами, выполнялись на практике. В международном праве действует принцип «pacta sunt servanda». Только исключительные обстоятельства могут привести государство к отказу от исполнения договора, например, противоречие договора нормам Конституции.

**1.3 Субъекты правотворчества**

Субъектами правотворчества выступают: государственные органы (должностные лица), негосударственные организации (например, профсоюзы), народ, международные организации.

**Правотворчество государственных организаций**. Среди государственных органов, занимающихся правотворчеством, можно назвать: Президента Республики Беларусь, Палата Представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, министерства, государственные комитеты, иные республиканские органы государственного управления, Национальный банк, Национальная академия наук Беларуси, местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы. Это основной вид правотворчества.

Что касается должностного лица, то в законодательстве Республики Беларусь его универсальное определение отсутствует, но имеется развернутое его определение применительно к уголовно-правовым отношениям в п. 4 ст. 4 УК Республики Беларусь. Под ними понимаются:

1) представители власти, то есть депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, а равно государственные служащие, имеющие право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных им по службе;

2) представители общественности, то есть лица, не находящиеся на государственной службе, но наделенные в установленном порядке полномочиями представителя власти при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, по отправлению правосудия;

3) лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в учреждениях, организациях или на предприятиях (независимо от форм собственности), в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий.

4) должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов.

В более широком плане под должностными лицами понимаются граждане, занимающие определенные должности в органах государственной власти и управления либо в иной государственной и негосударственной организации, наделенный правом принимать правовые акты и обеспечивать их реализацию на практике. Правотворчеством должностных лиц является лишь деятельность по подготовке и принятию правовых актов. Их правоприменительная деятельность к правотворчеству никакого отношения не имеет.

Кроме того, в Законе Республики Беларусь от 20 июля 2006г. № 165 – З «О борьбе с коррупцией» даны определения терминов «государственные должностные лица» и «лица, приравненные к государственным должностным лицам». Так, к государственным должностным лицам относятся: Президент Республики Беларусь, депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, а также иные государственные служащие, лица, занимающие должности в государственных организациях, Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь и относящиеся в соответствии с законодательством Республики Беларусь к должностным лицам.

К лицам, приравненным к государственным должностным лицам (приравненные к ним лица), относятся: члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на непрофессиональной основе, граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке кандидатами в Президенты Республики Беларусь, кандидатами в депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, местных Советов депутатов; лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в негосударственных организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных, административно-хозяйственных функций; лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий; представители общественности при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, отправлению правосудия; государственные служащие, не относящиеся в соответствии с законодательством Республики Беларусь к должностным лицам, иные лица государственного органа либо иной государственной организации, не относящиеся в соответствии с законодательством Республики Беларусь к государственным служащим, осуществляющие деятельность, связанную с непосредственным удовлетворением нужд, запросов и потребностей населения.

Иностранные должностные лица - должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов.

**Правотворчество негосударственных образований**. Правотворчеством занимаются также и негосударственные организации. Так, например, в соответствии со ст. 9 Закона от 4 октября 1994г. № 3254 - XII «Об общественных объединениях» устав общественного объединения должен содержать не только обязательные положения, которые конкретизируются самим общественным объединением, но и может иметь и иные положения, касающиеся порядка их создания и деятельности и не противоречащие законодательству. Законом от 9 ноября 1999г. № 305 - З «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь» представителям этих объединений предоставляется право вносить субъектам права законодательной инициативы предложения о внесении изменений и дополнений в акты законодательства, затрагивающие интересы детей и молодежи (ст. 6).

Нормативные правовые акты негосударственных образований распространяют свое действие на общественные отношения, возникшие в рамках конкретной организации, предприятия, учреждения, объединения. Эти акты именуются локальными нормативными правовыми актами.

Таким образом, принятые общественными объединениями решения имеют обязательную силу не только для членов этих объединений, но также они должны учитываться другими государственными органами при рассмотрении вопросов, связанных с деятельностью объединения.

Другим способом правотворчества негосударственных организаций является санкционирование норм этих организаций государством. В этом случае нормам, изданным негосударственными организациями, или обычаям государство придает общеобязательное значение, юридическую силу. Следует также иметь в виду, что компетентные органы государства в определенных случаях могут поручить негосударственным организациям принятие нормативно-правового акта. Принятым таким путем актам придается юридическое значение, и они не нуждаются в последующем утверждении.

**Непосредственное правотворчество населения**. Субъектом правотворчества может быть и народ. Граждане Республики Беларусь участвуют в правотворчестве посредством участия в референдуме. Референдум – это голосование граждан по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни Республики Беларусь. На референдуме можно принять, изменить и дополнить не только Конституцию, но и любой закон, принять иное решение. Субъектом права правотворческой инициативы на проведение референдума также могут быть граждане. Порядок организации и проведения референдума регулируется Избирательным кодексом Республики Беларусь от 11 февраля 2000г. № 370 – З с последующими изменениями и дополнениями. Референдум является одним из эффективных видов правотворчества, так как позволяет непосредственно выявить мнение граждан по тому или иному вопросу и принять окончательное решение.

**Правотворчество международных организаций**. В современном мире активное участие в правотворческом процессе принимают международные организации. По юридической процедуре создания международные организации классифицируются на межправительственные (межгосударственные) и неправительственные. К международным организациям относятся: ООН, СНГ, Лига арабских государств (ЛАГ), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейский Союз (ЕС), Совет Европы, Организация Североатлантического договора (НАТО) и др. Компетенция международных организаций в правотворчестве определяется учредительными документами данных организаций, решениями их высших органов, Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. В юридической литературе выделяют три вида правотворческой деятельности международных организаций: заключение международными организациями международных соглашений с другими субъектами международного права; принятие решений по основным вопросам, определяющим поведение стран-участниц по основным вопросам деятельности международной организации; принятие решений по внутриорганизационным вопросам, или создание внутреннего права. Решения международных организаций – договора, конвенции, пакты, резолюции, рекомендации и т.п. – могут иметь как обязательный, так и рекомендательный характер. Так, например, некоторые акты международных организаций системы ООН (решения Совета Безопасности, Международного Суда ООН и др.) имеют обязательный характер не только для их органов, но и для государств-членов. В странах Европейского Союза правовые акты в форме рекомендаций и заключений не являются нормативными правовыми актами, т.е. они не имеют обязательной юридической силы. Таким образом, правотворчество международных организаций содержит нормы морального, политического и юридического характера, которые формируют поведение участников международных отношений.

**Правотворческая компетенция**. В целях повышения качества правотворчества и соблюдения законности, каждый субъект правотворческой деятельности обязан принимать (издавать) только такого вида нормативные правовые акты, на которые он уполномочен законодательством. Правотворческая компетенция каждого субъекта определяется правом, т.е. Конституцией, законами, декретами, указами и другими нормативными правовыми актами. Каждый правотворческий орган может принимать (издавать) правовые акты только в пределах своей компетенции. Выход за пределы собственной правотворческой компетенции не допускается.

Компетенция высших органов государственной власти Беларуси закреплена в Конституции. Так, например, компетенция Президента закреплена в основном в ст. 84 Конституции, Палаты представителей – в ст. 97, Совета Республики – в ст. 98, Правительства – в ст. 107, а также в некоторых других статьях Конституции Беларуси. Правотворческая компетенция этих и других субъектов правотворчества может быть расширена действующим законодательством. Так, например, Закон «О Президенте Республики Беларусь» от 21 февраля 1995 г. № 3602 – XII расширяет полномочия Президента, а Закон «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» предоставляет полномочия Президенту в области решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь. Ряд других законов также расширяет правотворческую компетенцию Президента.

Иногда субъекту правотворчества разрешается принимать несколько видов нормативных правовых актов. Так, в соответствии с Конституцией (ст. 85) Президент издает декреты, указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Беларуси. Однако в законодательстве точно не определено, в каких случаях он издает тот или иной вид правового акта.

**Делегирование.** Правомочия на издание нормативных правовых актов могут быть переданы одним правотворческим органом другому в порядке делегирования. Делегирование подразумевает, что, орган, которому передаются правомочия, права на регулирование ряда общественных отношений не имеет. Мотивы передачи полномочий могут быть самыми разнообразными. Так, в условиях экономического кризиса 90-х годов XX столетия Законом от 27 июня 1991 г. № 936 – XII «О предоставлении Совету Министров Республики Беларусь дополнительных полномочий в 1991-1992 годах» было решено предоставить право Совету Министров «устанавливать имущественную ответственность предприятий, учреждений и организаций, а также материальную ответственность их руководителей за необоснованный отказ или уклонение от заключения хозяйственных договоров на поставку продукции, товаров, производство работ в соответствии с государственным заказом для потребителей республики, обеспечиваемым централизованно распределяемыми материально-техническими ресурсами, а также за недопоставку (непоставку) продукции, товаров, недовыполнение (невыполнение) работ по договорам, основанным на государственном заказе, с зачислением суммы штрафа в доход республиканского бюджета» и принимать другие решения.

Необходмость в передаче таких полномочий не вызывает сомнений. Постоянно развивающиеся и быстро меняющиеся экономические, политические, социальные и другие отношения требуют их оперативного регулирования, вмешательства органов государственной власти, прежде всего исполнительной власти.

Такая практика передачи полномочий сохраняется и в действующем законодательстве Республики Беларусь. Так, в соответствии с частью 1 ст. 101 Конституции «Палата представителей и Совет Республики законом, принятым большинством голосов от полного состава палат, по предложению Президента могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Этот закон должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов». Другой пример, в соответствии со ст. 14 Закона Республики Беларусь от 7 июля 1998г. «О Cовете Министров Республики Беларусь» Совет Министров при необходимости передает решение отдельных входящих в его компетенцию вопросов государственного управления республиканским органам государственного управления, за исключением вопросов, решение которых относится к исключительной компетенции Совета Министров Республики Беларусь, либо принимает к решению вопросы, входящие в компетенцию республиканских органов государственного управления, за исключением случаев, когда компетенция указанных органов определена Президентом Республики Беларусь. Этим правом Совет Министров при необходимости пользуется. Так, например, постановлением Совета Министров от 29 января 2004г. № 91 «О делегировании Министерству экономики полномочий на издание нормативных правовых актов» оно было уполномочено на издание нормативных правовых актов, определяющих порядок оценки рыночной стоимости предприятий как имущественных комплексов.

В соответствии с пунктом 2 части 6 ст. 14 Закона от 20 февраля 1991г. № 617 - З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» с последующими изменениями и дополнениями, местные Советы депутатов вправе «передавать часть своих полномочий исполнительным и распорядительным органам, органам территориального общественного самоуправления по просьбе или с согласия этих органов, за исключением полномочий, предусмотренных ст. 121 Конституции Республики Беларусь».

Порядок делегирования полномочий на принятие (издание) нормативного правового акта регулируется в общем виде ст. 55 Закона от 10 января 2000г. № 361 – З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Так, в нормативном правовом акте о делегировании полномочий указываются орган (должностное лицо) и срок, на который делегируется полномочие, а также иные условия делегирования. Государственный орган (должностное лицо) при принятии (издании) нормативного правового акта в порядке реализации делегированных полномочий, обязан ссылаться на нормативный правовой акт, которым ему делегированы соответствующие полномочия.

**1.4 Формы и стадии правотворчества**

**Формы правотворчества**. Субъектами правотворчества выступают: народ, государственные органы (органы власти и управления), должностные лица, негосударственные организации, международные организации. В зависимости от субъектов правотворчества различают следующие способы (формы) деятельности по возведению воли общества и международных организаций в правовой нормативный акт: а) принятие решений непосредственно народом путем референдума; б) принятие нормативных актов органами государства; в) принятие нормативных правовых актов должностными лицами; г) принятие правовых актов негосударственными организациями; д) принятие правовых актов международными организациями. Наиболее распространенной является такая форма правотворчества, как принятие нормативно-правовых актов органами государства.

**Непосредственная правоустановительная деятельность.** В отличие от других субъектов правотворчества, непосредственное правотворчество народа является одним из способов его привлечения к управлению государственными и общественными делами. Наиболее ярким его проявлением является референдум (голосование) граждан Республики Беларусь по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. Согласно ст. 111 Избирательного кодекса референдум является способом принятия гражданами Республики Беларусь решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни. Референдумы могут проводиться как в масштабах всей республики, так и по административно-территориальным единицам. Как один из видов правотворчества референдум представляет собой непосредственное волеизъявление граждан по установлению правовых норм. Именно поэтому решение, принятое на референдуме в Республике Беларусь, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. На республиканском референдуме можно принять Конституцию, принять любой законопроект, внести поправки в законы и принять решения по другим вопросам республиканского значения. На местный референдум могут выноситься вопросы, имеющие важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенные к компетенции соответствующих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

**Санкционирование и его формы**. Санкционирование означает признание государством обычая, который сложился исторически, а также признание государством норм права, принимаемых (издаваемых) юридическими лицами в пределах предоставленной им правотворческой компетенции актами государственных органов (должностных лиц). Различают следующие формы санкционирования: санкционирование обычаев; санкционирование корпоративных норм.

**Санкционирование обычаев**. Правовой обычай - это обычай, применение которого обеспечивается санкцией государства. Его следует отличать от обычая, представляющего собой моральную норму, религиозное правило, нравы. Санкционирование обычая может осуществляться путем восприятия его судебной, арбитражной или административной практикой. Решение государственного органа, в котором применен обычай, признается соответствующим государством и может быть принудительно исполнено. Развитие права в Беларуси в дальнейшем не исключит существования обычаев. Видимо, вскоре следует ожидать появления новых рыночных обычаев, которые будут регулировать отношения вместе с юридическими нормами.

**Санкционирование корпоративных норм**. Корпоративные акты следует рассматривать как самостоятельный вид правовых актов. Их нельзя однозначно отнести к какому-либо виду правовых актов - с одной стороны, они основываются на правовых нормах и строго следуют им, а с другой – являются актами конкретизации права, а иногда выступают как акты неофициального толкования. Корпоративные акты обладают смешанной юридической природой, они содержат одновременно нормативные, индивидуальные, а иногда и ненормативные предписания. Такие акты имеют уникальную юридическую природу. Право корпоративного правотворчества имеется не у всех образований и объединений, а только у тех, которые наделены государством особым статусом юридического лица и отвечают специальным признакам корпорации. Для общей теории права, для правотворческой и правоприменительной деятельности, представляется возможным под корпорацией понимать хозяйственное общество, являющееся объединением лиц и капиталов для предпринимательских целей, участники которого организованы на принципах членства и несут ограниченную ответственность своим имуществом по обязательствам всего объединения, имеющее определенную внутреннюю структуру, выражающуюся в наличии у него органов управления, наделенных соответствующими полномочиями, и осуществляющее определенную деятельность, подлежащую самостоятельному урегулированию, а также правомочное на соответствующее правотворчество действующей системой права. Только такие образования обладают соответствующей правоспособностью на издание корпоративных нормативных актов.

Правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере деятельности корпораций, представляет собой единство государственного и корпоративного, и, соответственно, подчиняется двум группам источников права: «общим» источникам, адресованным всем субъектам права, находящимся на территории государства, и «дополнительным» или «собственным» источникам права, установленным в каждой отдельной корпорации. Действие общих источников права служит проявлением самоуправления в целом по стране и обеспечивает единство регулирования в главном; корпоративные акты позволяют реализовать самоуправление в рамках конкретной корпорации, обеспечивая самостоятельность в принятии правовых решений, учет специфики складывающихся отношений, придавая тем самым регулированию необходимую динамичность, дифференцированность и адекватность. Несмотря на то, что количество и роль корпоративных актов постоянно растут, определяющим в установлении правового положения корпораций, является влияние «общих» источников права.

Корпоративное регулирование призвано упорядочить общественные отношения, связанные с внутренней организацией деятельности корпорации. В этих целях корпорации управомочены осуществлять первичное правовое регулирование корпоративных отношений. Помимо этого корпоративные нормы могут «доурегулировать» уже существующие общественные отношения путем конкретизации и (или) преодоления или устранения пробелов в действующих нормах права. Значение корпоративных актов также определяется тем влиянием, которое они оказывают на правосознание и развитие законодательства.

Корпоративный нормативный акт является правовым по своей природе, поскольку он выражен в словесно-документальном виде, имеет официальный характер, принят корпорацией в пределах предоставленных полномочий, имеет волевой характер и целевую ориентацию, обладает регулятивными свойствами, выступает в качестве звена реальной правовой цепи. Качество правового корпоративному акту придает и то обстоятельство, что в конечно счете (если не прямо, то опосредовано) он поддерживается государством. Нормативный акт корпорации – это основанное на законе и иных правовых актах волеобразование и волеизъявление корпорации, выработанное и оформленное по установленной процедуре в виде специального акта органа корпорации и направленное на установление корпоративных норм, возникновение, изменение и прекращение гражданско-правовых отношений в интересах достижения целей, ради которых корпорация создана.

Помимо воли участников и собственной воли органов управления, деятельность корпорации ограничивается определенными рамками, установленными действующим законодательством. Государство не только наделяет корпорации правами юридического лица, но и в известных пределах предоставляет им право в установленном порядке принимать акты, касающиеся внутренней жизни организации. Вместе с тем проявления воли одних и тех же корпораций по разным вопросам могут быть отнюдь не равноценны. В одних случаях их воля является выражением воли только тех лиц, которые непосредственно определяют волю корпорации. В других же случаях воля, выраженная в корпоративном акте, уже не может быть сведена к воле ее участников. Такая воля выходит за узкокорпоративные рамки и приобретает характер олицетворения воли государства в целом.

Теоретическое обоснование юридической силы корпоративных актов осуществляется посредством предварительного или последующего санкционирования таких актов государством. Под предварительным предоставлением полномочий понимается издание государством «общих» или «конститутивных» актов, которые выступают в качестве определенного юридического основания корпоративного нормативного регулирования. Последующее разрешение понимается как утверждение (регистрация) уже принятых правовых актов, например, учредительных документов корпорации.

Территориальная сфера действия корпоративных актов, как правило, не имеет четких границ. Действие корпоративных актов в пространстве связано не с административно-территориальным делением, а с функциями, осуществляемыми корпорацией, ее структурными подразделениями, а также отдельными лицами. Сфера действия корпоративных актов охватывает, прежде всего, работников организации и ее участников, а в некоторых случаях и неопределенный круг лиц. Корпоративные правовые акты также распространяют свое действие на структурные подразделения корпорации, ее представительства и филиалы. Кроме того, корпоративные правовые акты могут иметь обязательную силу в отношении дочерних и зависимых корпораций.

Корпоративные нормативные акты должны вырабатываться, приниматься и оформляться с соблюдением определенных, официально установленных законом и иными актами правил (процедур). При подготовке корпоративных нормативных актов следует придерживаться сложившихся общепризнанных принципов правотворчества, процедуры подготовки нормативных правовых актов государства. Особенно важным является участие юристов (юридической службы или привлеченным внешним юридическим консультантам), осуществление ими экспертизы корпоративного нормативного акта на этапе его подготовки и принятия.

**Нормообразование в международном праве.** В международном праве, в отличие от нормообразования в каждом конкретном государстве, при котором субъект нормотворчества свободно выражает свою волю при принятии (издании) правовых актов, воля субъекта нормотворчества носит согласительный характер. Нормативные правовые акты в международном праве принимаются с обоюдного согласия на них сторон, участвующих в международном общении. В международном праве нет понятий «закон» и «законодательство». В качестве правовых источников взаимоотношений субъектов международного права выступают международные договоры, заключенные в результате свободного волеизъявления международных организаций.

**Международные договоры**. Международный договор - это явно выраженное соглашение между государствами и другими субъектами международного права, заключенное по вопросам, имеющим для них общий интерес, и призванное регулировать их взаимоотношения путем создания взаимных прав и обязанностей. Статья 2 Венской конвенции о праве международных договоров содержит нормативное определение этого источника: "Договор означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования".

Двусторонние договоры составляются, как правило, на языке обеих договаривающихся сторон. В тексте договора отмечается, что юридическая сила его аутентична (равнозначна) вне зависимости от языка. Структура договора состоит из:

а) преамбулы (введения), где указываются задачи, которые ставят договаривающиеся стороны, участники договора, могут также воспроизводиться принципы, которыми руководствуются договаривающиеся стороны;

б) основной части, заключающей в себе содержание договора;

в) заключительной части, в которой указываются порядок вступления договора в силу, срок его действия и, если необходимо, иные сведения по усмотрению сторон.

Договор может содержать приложения, в которых развиваются и детализируются положения его основной части. Приложения — неотъемлемая часть договора.

Наименование договора (договор, соглашение, конвенция и т.п.), не влияя на его юридическую силу, говорит об отношении договаривающихся сторон к предмету своей договоренности.

Международные юридические акты делятся на односторонние, двусторонние и многосторонние.

К двусторонним актам относятся договоры, конвенции, соглашения, декларации, протоколы, обмены нотами. Заявленная форма договоренности не влияет на юридическую силу обязательств. Названия подбираются в зависимости от важности объекта договоренности. По важным темам это будет договор или соглашение (даже трактат), а по делам более узким — конвенция, протокол и др.

Порядок заключения международных договоров регулируется Законом от 23 октября 1991г. «О международных договорах Республики Беларусь» и Указом Президента от 11 мая 1999г. № 261 «Об утверждении Положения о процедурных вопросах заключения международных договоров Республики Беларусь».

Статьей 15 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» предусматривается ратификация следующих межгосударственных и межправительственных договоров:

в которых предусмотрена их ратификация;

устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в декретах и указах Президента Республики Беларусь, законах Республики Беларусь;

предметом которых являются вопросы, относящиеся только к сфере законодательного регулирования, но не урегулированные декретами и указами Президента Республики Беларусь, законами Республики Беларусь;

о территориальном разграничении Республики Беларусь с другими государствами;

об участии Республики Беларусь в международных организациях и межгосударственных образованиях.

Ратификация международных договоров осуществляется Национальным собранием Республики Беларусь.

**Международные обычаи**. Нормообразование в международном праве началось с формирования обычаев. Международно-правовой обычай – это сложившееся в международной практике правило поведения, за которым субъекты международного права признают юридически обязательный характер. Такая норма складывается постепенно, в результате повторяющихся действий.

В международном праве обычай представляет собой не только форму выражения традиционных норм, но и важный способ создания новых юридических обязательных правил поведения государств в тех вновь появляющихся областях межгосударственных отношений, которые требуют правового регулирования. Он является современным и активно функционирующим источником права. Поэтому следует иметь в виду, что концепция обычая в том виде, как она применяется в международной практике и рассматривается в доктрине международного права, имеет мало общего с представлениями об обычае, основанными на особенностях этого источника во внутренних, национальных системах права. Существуют обычаи, получившие специальное признание в международных отношениях, например дипломатический этикет.

Формулирование обычных норм в виде писаных правил, объединенных в международном договоре, и систематизация норм называется кодификацией. По линии ООН были кодифицированы нормы международного обычного права, относящиеся к дипломатическому праву, праву международных договоров в форме международных конвенций.

Обычай продолжает сохранять значение и после кодификации, особенно для тех государств, которые не стали участниками кодифицирующих конвенций.

Наряду с обычными нормами международного права действуют и международные договоры. Заключение договоров – это основной способ нормообразования в системе международного права. Именно поэтому, международное право всё больше становится договорным правом.

**Стадии правотворчества**. Правотворчество является одним из средств правового регулирования общественных отношений. По структуре правотворческий процесс можно разделить на две большие части. Первая часть включает в себя организационные вопросы, не связанные с юридически значимыми действиями. Это могут быть предложения в периодической печати общественных деятелей, политиков, ученых, граждан о необходимости регулирования общественных отношений определенного вида, опубликование ими проекта нормативного правового акта, его обсуждение в печати и т.п. Эти действия не порождают каких-либо правовых последствий. Только вторая часть правотворчества, которая связана с изданием правового акта о необходимости подготовки проекта нормативного правового акты, имеет своим следствием, как правило, его принятие и придание ему общеобязательного характера.

Правотворческий процесс, как и любой юридический процесс, протекает в определенных формах (процедурах) и может быть разделен на стадии (этапы). Стадия (этап) правотворческого процесса – это относительно самостоятельная и завершенная часть процесса, позволяющая обособить его от других частей. Правотворческая деятельность предполагает подробную регламентацию всех стадий и правил правотворческого процесса, в результате которого издаются (принимаются) нормативные правовые акты. Таким образом, правотворческий процесс есть порядок последовательных действий, в результате которых принимаются (издаются) нормативные правовые акты

Полагаем, что в широком смысле процесс правотворчества включает в себя и организационные действия, которые предваряют работу над созданием нормативного правового акта. Несмотря на различные виды субъектов правотворческого процесса и их особенности, можно выделить общие стадии (этапы).

Определение количества стадий зависит от понимания сущности правотворческого процесса. Некоторые ученые, например, А.Ф.Вишневский, Н.А. Горбаток, В.А. Кучинский выделяют следующие стадии правотворчества: принятие решения о подготовке проекта акта, подготовка (разработка) проекта, обсуждение и принятие нормативного акта, опубликование акта (или доведение его содержания до сведения адресатов другим способом, если он не публикуется) и введение его в действие. Такой же позиции придерживаются А.Ф. Лебедев, Н.А. Глыбовская и С.А. Трахименок. Следует отметить, что такое количество стадий правотворчества понимается ими лишь в узком смысле. В широком же смысле в правотворчестве можно выделить и дополнительные стадии: стадию прогнозирования принятия правового акта, стадию планирования – эти стадии предваряют правотворческий процесс и окончательную стадию - изучения действия нормативного правового акта на практике с целью выявления потребностей внесения в него изменений и дополнений.

Следует отметить, что Законом от 10 января 2000 г. № 361 – З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» с последующими изменениями и дополнениями, установлены следующие стадии нормотворческого процесса: планирование нормотворческой деятельности; нормотворческая инициатива; подготовка проекта нормативного правового акта; принятие (издание) нормативного правового акта; включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь; опубликование нормативного правового акта (ст. 39).

**Способы правотворчества.** На основе изложенного выше можно выделить два основных способа правотворчества: а) санкционирование государственной властью норм, которые сложились, реально существуют в виде фактического обычая, либо в виде нормативных положений, вырабатываемых негосударственными образованиями или складывающихся в частноправовой сфере (корпоративные нормы); б) прямая правоустановительная деятельность государственных органов, выраженная в правотворческих решениях и закрепленная в юридических нормативных актах, которым юридическая система придает значение формы писаного права. Правотворческая деятельность осуществляется в различных видах и формах.

**1.5 Законодательная техника: понятие и содержание**

В соответствии с Законом от 10 января 2000г. № 361 – З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» с последующими изменениями и дополнениями «законодательная техника – система правил подготовки проектов законодательных актов» (абзац 8 ст. 1). Нормотворческая техника – понятие более широкое и закон трактует ее как «система правил подготовки проектов нормативных правовых актов» (часть 18 ст. 1). В законе дано следующее определение нормативного правового акта – «официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица) или путем референдума, с соблюдением установленной законодательством Республики Беларусь процедуры, содержащей общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение». Под законодательными актами закон понимает Конституцию Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь.

Основными принципами законодательной техники являются следующие положения: логичность построения проекта акта; краткость и точность изложения норм; полнота правового регулирования проектом акта соответствующей сферы общественных отношений; ясность, простота и доступность языка изложения проекта акта, исключающего различное толкование его норм; оформление проекта акта в соответствии с установленными правилами делопроизводства.

**Структура нормативного акта**. В соответствии со ст. 28 Закона от 10 января 2000г. № 361 – З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» с последующими изменениями и дополнениями структурными элементами нормативного правового акта являются преамбула, разделы, главы, статьи, пункты, подпункты, части, абзацы.

Преамбула – вступительная часть, содержащая информацию о причинах, условиях и целях его принятия (издания). Нормативный правовой акт может содержать, а может и не содержать преамбулу – это зависит от усмотрения субъекта правотворчества. Однако в любом случае преамбула не содержит нормативных предписаний, т.е. обязательных правил поведения.

Текст нормативного правового акта в зависимости от его вида может подразделяться на статьи или пункты, которые могут объединяться в главы и разделы. Законы, кодексы, как правило, подразделяются на статьи, иные нормативные правовые акты – на пункты. Кодексы должны содержать оглавление. Оглавление может содержаться и в иных значительных по объему нормативных правовых актах.

Статьи, как правило, имеют название, отражающее их содержание.

Статьи нормативного акта обозначаются арабскими цифрами, после которых ставится точка. Название пишется строчными буквами в той же строке. Пункты обозначаются арабскими цифрами с точкой и названия не имеют.

Статьи могут подразделяться на части (абзацы) или пункты. В свою очередь части могут подразделяться на абзацы; пункты – на подпункты, части или абзацы; подпункты – на части или абзацы.

Главы нормативного правового акта – его структурные элементы, объединяющие в себе статьи (пункты) этого акта. Главы обозначаются арабскими цифрами и должны иметь название, которое пишется прописными буквами и размещается в центре строки.

Разделы нормативного правового акта – его структурные элементы, объединяющие главы этого акта. Разделы обозначаются римскими цифрами и должны иметь название, которое пишется прописными буквами и размещается в центре строки.

Абзац нормативного правового акта – часть текста, выделяемая отступом в первой строке и начинающаяся со строчной буквы, кроме первого абзаца, который заканчивается двоеточием, и последнего абзаца, который заканчивается точкой.

Подпункты нормативного правового акта – абзацы, которые являются составной частью пункта и обозначаемые несколькими арабскими цифрами с точками после каждой из них, первая из которых обозначает номер пункта.

Часть нормативного правового акта – его структурный элемент, состоящий из абзаца (нескольких абзацев) и представляющий собой смысловое единство. Часть начинается с прописной буквы и заканчивается точкой, кроме последней части подпункта, которая может заканчиваться точкой с запятой. В случае, если часть состоит из нескольких абзацев, абзацы начинаются со строчной буквы, кроме первого абзаца части, который начинается с прописной буквы. При этом первый абзац части заканчивается двоеточием, все последующие – точкой с запятой, кроме последнего абзаца, который заканчивается точкой.

Если часть является структурным элементом пункта или подпункта, то первая часть пункта, подпункта, как правило, начинается с арабской цифры сточкой, после которой следует прописная буква. Или с нескольких арабских цифр с точками после каждой из них, после которых следует строчная буква.

Нумерация разделов, глав, статей, пунктов (кроме пунктов в статьях) должна быть сквозной для всего нормативного правового акта, пунктов в статьях – сквозной для каждой статьи, подпунктов – сквозной для каждого пункта.

Нумерация структурных элементов должна быть единообразной для всего нормативного правового акта.

Использование в нормативных правовых актах иных обозначений допускается в исключительных случаях и при наличии в актах специальных оговорок.

Крупные кодифицированные нормативные правовые акты могут состоять из Общей и Особенной части.

Отдельными структурными элементами нормативного правового акта могут быть подстрочные примечания к ним. Подстрочные примечания используются в тех случаях, когда пояснения или сокращенные наименования не могут быть помещены в текст нормативного правового акта.

Если в нормативном правовом акте приводятся таблицы, графики, карты, схемы, перечни, иллюстрации и т.п., то они должны оформляться в виде приложений, а соответствующие структурные элементы нормативного правового акта должны иметь ссылки на эти приложения.

**Способы изложения нормативных предписаний**. Нормативные предписания, содержащиеся в проектах правовых актов, могут излагаться в виде: нового акта; акта о внесении изменений и (или) дополнений в акт, в том числе путем его изложения в новой редакции; акта о толковании акта (его структурных элементов); акта о приостановлении действия акта (его структурных элементов); акта об отмене акта (его структурных элементов); акта о признании утратившими силу акта (его структурных элементов); акта о продлении действия акта (его структурных элементов); акта о делегировании полномочий на принятие (издание) акта; акта о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора. Более подробный порядок изложения нормативных предписаний определен Правилами подготовки проектов нормативных актов, утвержденными Указом Президента Республики Беларусь 11 августа 2003г. № 359 (в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 25.04.2005 № 189).

**Язык и терминология законодательства**. Глава 8 Закона от 10 января 2000г. № 361 – З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» с последующими изменениями и дополнениями предъявляет к тексту нормативного правового акта строгие языковые требования и юридическую терминологию. Текст должен излагаться лаконично, простым и ясным языком, исключающим его различную трактовку, с соблюдением официально-делового стиля литературного языка и юридической терминологии. В нормативном правовом акте в случае необходимости могут даваться разъяснения употребляемым в нем терминам и понятиям с целью однозначного их понимания. В тексте нормативного правового акта не должно быть просторечий и экспрессивных форм разговорной речи, иноязычных заимствований при наличии равнозначных слов и терминов на белорусском или русском языках. Нечетких словосочетаний, обобщенных рассуждений, восклицаний и призывов, образных сравнений, эпитетов, метафор, аббревиатур, кроме общеизвестных, ненормативной лексики.

**Техника отмены нормативных актов, внесения в них изменений и дополнений**. Глава 14 Закона от 10 января 2000г. № 361 – З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» с последующими изменениями и дополнениями излагает порядок признания нормативных правовых актов утратившими силу и внесения в них изменений и дополнений. Так, статья 58 Закона устанавливает, что в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта подлежат признанию утратившими силу все акты той или меньшей юридической силы или их структурные элементы, если они противоречат включенным в новый акт нормативным правовым предписаниям, либо поглощены им, либо фактически утратили свое значение. Статья 59 Закона требует, чтобы перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу, изменению и (или) дополнению, должен содержаться в заключительных положениях этого нормативного акта либо в приложениях к нему. Если имеется значительное количество нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу, изменению и (или) дополнению в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта, их перечни могут оформляться в виде самостоятельного проекта и представляться одновременно с проектом основного акта. Закон допускает, как исключение, подготовку таких перечней после принятия (издания) нового нормативного правового акта в случаях, когда их подготовка требует длительного времени. В таком случае готовится поручение о разработке проектов соответствующих перечней, где указывается, каким государственным органам (организациям) поручается их разработка, и определяется срок их представления в нормотворческий орган (должностному лицу).

**Тема 2. Парламент (Национальное собрание Республики Беларусь) как субъект правотворческой деятельности**

Вопросы темы:

2.1 Понятие законодательного процесса и его стадий.

2.2 Подготовка законопроекта для рассмотрения на сессии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (подготовительная, основная и заключительные стадии).

2.3 Рассмотрение и законопроекта в Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь.

2.4 Подписание закона Президентом Республики Беларусь.

2.5 Опубликование закона и вступление его в силу.

**2.1 Понятие законодательного процесса и его стадий**

**Правотворческая (законодательная) инициатива**. Согласно ст. 90 Конституции Республики Беларусь парламент – Национальное собрание Республики Беларусь, является представительным и законодательным органом Республики Беларусь. Парламент Республики Беларусь выступает в системе разделения властей как законодательный орган власти, основной функцией которого является принятие законов, т.е. законодательствование.

В своей деятельности Парламент выражает суверенитет и полновластие белорусского народа, выступает от имени белорусского народа. Конституция характеризует его как представительный государственный орган. Это орган непосредственного народного представительства. Представительному характеру белорусского Парламента присущи следующие признаки: выборность, представительство от округов и территорий; подотчетность белорусскому народу; демократический и гласный порядок работы.

Конституция Республики Беларусь (ст. 90) характеризует также Парламент как законодательный орган. Парламент посредством принятия законов регулирует различного рода общественные отношения, складывающиеся между социальными, национальными и другими общностями на основе принципа равенства всех перед законом. Признание Парламента законодательным органом означает, что ни один закон Республики Беларусь не может быть принят, если он не обсужден и не одобрен им, за исключением законов, принимаемых на республиканском референдуме. Законодательный процесс – это порядок внесения законопроектов, их рассмотрения, принятия, подписания и опубликования законов.

Кроме законодательной функции, Парламент обладает некоторыми контрольными функциямиза деятельностью исполнительной власти. Так, например, утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении, имеет право отказывать в доверии Правительству.

Важная роль принадлежит Парламенту в системе “сдержек и противовесов властей”. Он выступает силой, сдерживающей в случае необходимости, непомерные амбиции исполнительной власти к концентрации власти в своих институтах.

Принятие закона проходит сложную процедуру, урегулированную Конституцией, регламентами палат и другим законодательством. Первоначальная процедура связана с внесением в парламент проекта закона, т.е. осуществлением права законодательной инициативы. Внесение законопроекта уполномоченным субъектом означает, что парламент обязан рассмотреть внесенное предложение. Однако парламент не обязан однозначно принять закон, он может принять его в другом виде или вовсе отклонить в соответствии с установленной процедурой.

Согласно абзацу 7 статьи 1 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000г. под законодательной инициативой понимается официальное внесение субъектом, определенным Конституцией Республики Беларусь, проекта закона Республики Беларусь в законодательный орган.

Таким образом, под законодательной инициативой понимается закрепленное в Конституции Беларуси право определенных субъектов на предложение о принятии закона и на внесение законопроекта в Палату представителей.

**Субъекты права законодательной инициативы**. Согласно части 1 ст. 99 Конституции Беларуси круг субъектов права законодательной инициативы четко определен. Это право принадлежит Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек и реализуется в Палате представителей посредством внесения проектов законов.

Правом законодательной инициативы по вопросу об изменении и дополнении Конституции обладают Президент или не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом.

В соответствии с Законом от 10 января 2000г. № 361 – З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»с последующими изменениями и дополнениями Президент осуществляет право законодательной инициативы лично или через уполномоченные им органы. Одновременно Президент имеет право принять решение о назначении докладчика по законопроекту в Палате представителей (часть 2 ст. 46).

Депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь осуществляют право законодательной инициативы лично (часть 3 ст. 46).

Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь при осуществлении права законодательной инициативы на своем заседании принимает решение о внесении в Палату представителей законопроекта, а также о назначении докладчика (уполномоченного представителя) по законопроекту. Решение Совета Республики оформляется постановлением, принимаемым большинством голосов от полного состава Совета Республики (часть 4 ст. 46).

Совет Министров Республики Беларусь при осуществлении права законодательной инициативы в порядке, предусмотренном Регламентом Совета Министров, принимает решение о внесении законопроекта, а также о назначении докладчика по нему в Палате представителей (часть 5 ст. 46).

Граждане Республики Беларусь осуществляют право законодательной инициативы в порядке, установленном Законом от 26 ноября 2003г. «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь».

Государственные и общественные органы, не обладающие правом законодательной инициативы, или отдельные граждане могут вносить проекты законов в Палату представителей через органы и лиц, являющихся субъектами права законодательной инициативы.

Право законодательной инициативы может быть реализовано несколькими субъектами одновременно.

**Механизм реализации права законодательной инициативы**. Под механизмом реализации права законодательной инициативы понимаются нормы законодательства, регулирующие порядок внесения законопроекта. Требования, предъявляемые к порядку внесения законопроекта, закреплены Законом от 10 января 2000г. № 361 – З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» с последующими изменениями и дополнениями, Указом Президента от 4 марта 1998г. № 99 «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь», Регламентами палат Национального собрания Республики Беларусь.

Так, Регламентом Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 4 декабря 1997г. № 415 –II/III предусмотрено, что проекты законов и постановлений Палаты представителей направляются субъектами права законодательной инициативы на имя Председателя Палаты представителей. Проекты подлежат обязательной регистрации и хранению в Секретариате Палаты представителей (ст. 123).

Законом от 10 января 2000г. № 361 – З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (ст. 50) и Регламентом Палаты представителей (ст. 124) установлено, что к проекту закона прилагается в обязательном порядке ряд сопроводительных документов: 1) письма с обоснованием необходимости принятия закона, информацией о предполагаемых затратах, связанных с его реализацией, а также информацией о назначении докладчика по законопроекту в Палате представителей; 2) информации о согласовании и визировании проекта закона; 3) заключения по проекту закона Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, а также иных экспертных заключений, если они давались; 4) список лиц, подготовивших законопроект; 5) согласия Президента Республики Беларусь или его соответствующего поручения Совету Министров Республики Беларусь и согласия Правительства Республики Беларусь на внесение законопроекта, если следствием принятия соответствующего законопроекта может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов; 6) документ, подтверждающий соответствующее поручение Президента Совету Министров внести предложение в Палату представителей и Совет Республики Национального собрания об объявлении рассмотрения проекта закона срочным; 7) документ, подтверждающий согласие Президента, если Совет Министров потребовал, чтобы Палата представителей и Совет Республики приняли решение, голосуя в целом за внесенный Президентом или Советом Министров проект либо его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом или Советом Министров; 8) документа, подтверждающего, что Президенту Республики Беларусь направлены копии законопроекта и сопроводительных документов к нему, если проект вносится не Президентом Республики Беларусь; 9) информация о направлении в Национальный центр правовой информации Республики Беларусь законопроекта и предусмотренных законодательными актами сопроводительных документов к нему для включения в компьютерный банк данных проектов законов.

Проекты законов представляются в Палату представителей на электронных носителях (дискетах) и в виде машинописного текста. К законопроектам об изменениях и дополнениях действующих законов, как правило, прилагается таблица или справка, содержащая существующую статью или иную структурную часть действующего закона и статью или иную структурную часть проекта в новой редакции.

Проект закона, внесенный без указанных выше документов, может быть рассмотрен по решению Президента или Совета Палаты представителей, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь.

Данные документы при внесении законопроекта представляются субъектами права законодательной инициативы, лицами, ими уполномоченными, а также иными заинтересованными государственными органами и должностными лицами.

Проект закона должен быть завизирован руководителем государственного органа, который внес данный проект, а в его отсутствие – лицом, исполняющим его обязанности. При внесении проекта закона депутатом Палаты представителей либо инициативной группой граждан – проект визируется соответственно депутатом и председателем (заместителем председателя) инициативной группы.

Проект закона, внесенный Президентом Республики Беларусь, считается согласованным со всеми заинтересованными государственными органами, а проект закона, внесенный Советом Министров Республики Беларусь, - согласованным с государственными органами, подведомственными Правительству Республики Беларусь.

Поступившие в Палату представителей проекты законов и постановлений направляются в управление Секретариата Палаты представителей, осуществляющее экспертно-правовую деятельность, которое дает заключение о наличии или отсутствии всего пакета прилагаемых к законопроекту документов. Если необходимые документы отсутствуют, то законопроект может быть возвращен Председателем Палаты представителей или его заместителем субъекту права законодательной инициативы, внесшему проект, с предложением выполнить требования Регламента.

Субъект права законодательной инициативы вправе отозвать внесенный им законопроект до рассмотрения его Палатой представителей во втором чтении.

Законопроект считается внесенным в Палату представителей со дня его регистрации в Секретариате Палаты представителей, где ему присваивается регистрационный номер, который сохраняется на всех этапах его прохождения в Палате представителей и его органах.

**Стадии законодательного процесса**. Законодательный процесс – законодательная деятельность нормотворческих органов (должностных лиц) по разработке и принятию закона, введению его в действие. Законодательный процесс состоит из нескольких стадий. Стадия законодательного процесса – относительно самостоятельная часть процедуры принятия законопроекта. Как правило, выделяются следующие стадии законодательного процесса: планирование законопроектной деятельности, внесение законопроекта, предварительное рассмотрение законопроектов в парламентских комиссиях, рассмотрение законопроектов в первом и втором чтении в Палате представителей, принятие проекта закона в Палате представителей, рассмотрение и одобрение законов Советом Республики, особая стадия – преодоление разногласий возникших по проекту закона между Палатой представителей и Советом Республики, подписание и опубликование закона.

Все эти стадии можно объединить в три крупные: подготовительная, основная и заключительная.

**2.2 Подготовка законопроекта для рассмотрения на сессии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь**

Председатель Палаты представителей или его заместитель направляют поступивший законопроект в головную комиссию для предварительного рассмотрения законопроекта и подготовки по нему заключения. Головной комиссией определяется комиссия по профилю законопроекта. В случае необходимости может быть по предложению Председателя Палаты представителей Советом Палаты представителей создана специальная комиссия для работы над проектом.

Головная комиссия по законопроекту направляет законопроект в постоянные комиссии и структурные подразделения Секретариата Палаты представителей, самостоятельно определяет других субъектов, привлекаемых к предварительному рассмотрению проекта, и сроки для представления замечаний и предложений по проекту, которые должны быть не менее десяти дней, если иное не предусмотрено Регламентом (ст. 127 Регламента Палаты представителей).

Порядок работы над проектом закона определяется головной комиссией в соответствии с Регламентом. Для работы над проектом закона головная комиссия может создать рабочую группу. В ее состав могут включаться депутаты Палаты представителей, не входящие в состав головной комиссии, а также специалисты и ученые. В работе группы вправе принимать участие субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, или его представитель.

Работа комиссии над законопроектом проводится открыто и гласно. Головная комиссия вправе направить законопроект для его рассмотрения в форме парламентских слушаний, направить в государственные органы и другие организации, вынести проект на народное обсуждение, а также отправить его на научную экспертизу для получения замечаний и предложений.

Замечания и предложения, поступившие в процессе обсуждения законопроекта, рассматриваются на заседании головной комиссии и согласовываются с субъектом права законодательной инициативы, внесшим законопроект, или уполномоченным на то его представителем. Изменения и дополнения, вносимые в законопроект, направляются головной комиссией Президенту Республики Беларусь, на заключение в Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь и в случаях, если следствием внесения поправок может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, согласовываются с Президентом Республики Беларусь либо по его поручению - с Советом Министров Республики Беларусь.

В законопроект головной комиссией вносятся только те изменения и дополнения, по которым получено согласие субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, или его представителя. В случаях, если следствием внесения поправок может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, такие поправки включаются в законопроект лишь с согласия Президента Республики Беларусь либо по его поручению - Совета Министров Республики Беларусь.

Внесение изменений и дополнений в соответствующий законопроект без направления на заключение и согласования не допускается.

Законопроект с внесенными замечаниями и предложениями, по которым достигнуто согласие с субъектом права законодательной инициативы, внесшим законопроект, или с уполномоченным на то его представителем, должен быть ими завизирован либо должно быть получено их письменное согласие с внесенными в законопроект изменениями и дополнениями.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению Палатой представителей, и материалы к нему направляются головной комиссией в Совет Палаты представителей для предварительного рассмотрения вопроса о включении законопроекта в повестку дня сессии Палаты представителей.

**Правотворчество постоянных комиссий нижней палаты Парламента**. Полномочия постоянных комиссий в сфере законодательствования можно условно разделить на две группы. Первая группа полномочий связана с решением вопросов, связанных непосредственно с законопроектной работой. Постоянные комиссии Палаты представителей рассматривают письменные обращения граждан и других субъектов, содержащие предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь по направлениям деятельности комиссий, а также обращения граждан по другим вопросам

Постоянные комиссии Палаты представителей рассматривают модельные законодательные акты, принятые Межпарламентским Комитетом Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан и Межпарламентской Ассамблеей государств - участников Содружества Независимых Государств, и готовят предложения об их использовании в национальном законодательстве. Постоянные комиссии дают заключения по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на их рассмотрение и т.д.

Вторую группу полномочий можно назвать организационными. Постоянные комиссии Палаты представителей имеют право вносить предложения по повестке дня сессии Палаты представителей в Совет Палаты представителей либо непосредственно в Палату представителей, организуют проведение парламентских слушаний, решают вопросы внутренней деятельности, привлекают к своей работе экспертов, создают на общественных началах научные, консультативные и другие советы по вопросам, входящим в компетенцию комиссий. Проводят совещания, вносят в Совет Палаты представителей предложения по подготовке вопросов, относящихся к ведению Палаты представителей и т. д.

**Задачи и функции головной комиссии**. Постоянные комиссии Палаты представителей осуществляют следующие задачи и функции: осуществлять подготовку заключений по проектам законов и постановлений, организовывать проведение парламентских слушаний, решать вопросы организации своей деятельности, рассматривать иные вопросы, относящиеся к деятельности палаты, запрашивать официальные документы, информационные и иные материалы, необходимые для их деятельности, в порядке, установленном законодательством.

**Объявление законопроекта срочным к рассмотрению**. В соответствии со статьей 99 Конституции Республики Беларусь Президент либо по его поручению Правительство имеют право вносить в Палату представителей предложения об объявлении рассмотрения проекта закона срочным. Палата представителей должна рассмотреть такой законопроект в течение десяти дней со дня его внесения на рассмотрение. Если срочный законопроект внесен в Палату представителей в период между сессиями, десятидневный срок для его рассмотрения исчисляется со дня открытия очередной сессии. При получении проекта закона для рассмотрения в срочном порядке Председатель Палаты представителей, а в его отсутствие заместитель назначают головную комиссию, определяют конкретные сокращенные сроки для подготовки и рассмотрения проекта, меры по ускорению этого процесса (часть 3 ст. 99 Конституции, ст. 155 Регламента Палаты представителей).

Проект закона для рассмотрения в срочном порядке должен быть доведен до сведения депутатов Палаты представителей не позднее чем за два дня, а предложения и замечания депутатов Палаты представителей направляются в головную комиссию не позднее чем за сутки до рассмотрения. Законопроекты для срочного рассмотрения дорабатываются, вносятся и обсуждаются на сессии Палаты представителей в порядке, установленном Регламентом для всех законопроектов (ст. 156 Регламента Палаты представителей).

**Рассмотрение проектов законов на сессии Палаты представителей в первом чтении**. Стадии законодательного процесса, где законопроекты рассматриваются на сессии палат, именуются чтениями. Рассмотрение проектов законов, внесенных в Палату представителей, осуществляется в двух чтениях, если иное не предусмотрено Регламентом. Первым на сессии выступает субъект права законодательной инициативы, внесшего законопроект, или его представитель и заслушивается содоклад головной комиссии. В ходе первого чтения обсуждаются концепция, направленность, структура законопроекта и целесообразность принятия закона. При наличии альтернативных проектов Палата представителей решает, какой проект принимается за основу для подготовки ко второму чтению.

В ходе обсуждения депутатами высказываются предложения и замечания. По результатам обсуждения Палата представителей голосованием принимает или отклоняет законопроект. Решение по законопроекту, рассмотренному в первом чтении, принимается, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей, и оформляется постановлением Палаты представителей. Если по результатам голосования законопроект не принят Палатой представителей, Палата представителей может принять решение об отклонении законопроекта. Решение об отклонении законопроекта считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей, и оформляется постановлением Палаты представителей. Копия постановления направляется для информации субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект.

Если решение об отклонении законопроекта не было принято либо если предложение об отклонении законопроекта не вносилось, законопроект направляется на доработку в соответствующую комиссию, о чем делается протокольная запись. Палата представителей может расширить число комиссий для доработки законопроекта или поручить доработать его специальной комиссии. После доработки законопроект рассматривается вновь в первом чтении.

**Подготовка и рассмотрение проектов законов во втором чтении**. Приятый в первом чтении законопроект Палата представителей передает на доработку в головную или другую комиссию, либо расширяет число комиссий, либо поручает доработку законопроекта специальной комиссии, устанавливает сроки для доработки и представления проекта ко второму чтению. По решению Палаты представителей законопроект может направляться для внесения предложений и замечаний Президенту Республики Беларусь, в Совет Республики, Совет Министров и другим государственным органам.

Палата представителей может принять решение о вынесении законопроекта между первым и вторым чтением на народное обсуждение.

По законопроекту, принятому Палатой представителей в первом чтении, головная комиссия устанавливает срок для внесения замечаний и предложений, который должен быть не менее десяти дней, если иное не предусмотрено Регламентом. Одновременно данный законопроект представляется головной комиссией для проведения правовой экспертизы в управление Секретариата Палаты представителей, осуществляющее экспертно-правовую деятельность. Срок для проведения правовой экспертизы предоставляется не менее десяти дней, если иное не предусмотрено Регламентом. Экспертное заключение рассматривается головной комиссией. Содержащиеся в нем замечания и предложения могут включаться в проект головной комиссией в порядке, предусмотренном статьей 141 Регламента. В случае отклонения замечаний и предложений головной комиссией экспертное заключение прилагается к законопроекту для сведения депутатов Палаты представителей.

Головная комиссия рассматривает внесенные поправки и готовит проект ко второму чтению.

Изменения и дополнения, вносимые в законопроект, направляются головной комиссией Президенту Республики Беларусь, на заключение в Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь и согласовываются с субъектом права законодательной инициативы, внесшим данный проект закона. В случае, если следствием внесения поправок может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, такие поправки включаются в законопроект лишь с согласия Президента Республики Беларусь либо по его поручению - Совета Министров Республики Беларусь.

Согласованные поправки к законопроекту, получившие одобрение головной комиссии, включаются в текст законопроекта. Согласованные поправки к законопроекту, не получившие одобрения головной комиссии, прилагаются к новой редакции проекта в форме таблицы для рассмотрения Палатой представителей.

Подготовленный для рассмотрения во втором чтении законопроект с заключением головной комиссии должен быть направлен депутатам Палаты представителей, субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, не позднее, чем за семь дней до рассмотрения законопроекта во втором чтении, если иное не предусмотрено Регламентом. Проект направляется с указанием количества принятых поправок и приложением таблицы отклоненных поправок.

Если законопроект не нуждается в доработке и в ходе первого чтения к нему не поступили предложения и замечания либо внесенные изменения и дополнения носили технический характер, то такой проект по решению Палаты представителей может быть рассмотрен во втором чтении без доработки в постоянных комиссиях.

Второе чтение посвящено обсуждению законопроекта с поправками. По проекту закона выступает председатель головной комиссии, его заместитель либо член головной комиссии. Обсуждение законопроекта во втором чтении начинается с его наименования, затем обсуждается преамбула. Далее по решению Палаты представителей законопроект обсуждается постатейно, по главам, по разделам, по иным структурным частям проекта или в целом. Во время обсуждения возможно принятие решения о возвращении отдельных частей или законопроекта в целом на доработку.

**Голосование в Палате представителей**. Голосование может проводиться по статьям, главам, разделам или по иным структурным частям проекта. Если по законопроекту не имеется замечаний и предложений, Палата представителей может принять решение о голосовании по законопроекту в целом (включая название и преамбулу).

Поправки, не принятые комиссией, голосуются при обсуждении соответствующей статьи, главы, раздела, иной структурной части проекта. На голосование ставятся только поправки депутатов Палаты представителей и других субъектов права законодательной инициативы, представленные в письменной форме и рассмотренные головной комиссией в порядке, предусмотренном статьей 141 Регламента. Каждая поправка обсуждается, и голосование по ней проводится отдельно. Авторы законопроектов могут выступать с обоснованием своих поправок. Вначале ставится на голосование поправка, затем, если решение не принято, - статья в редакции, предложенной комиссией. Если внесено несколько поправок по одной статье проекта, то вначале обсуждается и выносится на голосование та из них, принятие или отклонение которой позволит решить вопрос о других поправках.

После того как проведено голосование по всем статьям, главам, разделам или иным структурным частям проекта, а также по всем поправкам, головная комиссия направляет проект закона с принятыми поправками, включенными в текст, Президенту Республики Беларусь для информации. Не ранее чем через десять дней после направления законопроекта Президенту Республики Беларусь либо по согласованию с Президентом Республики Беларусь в более ранние сроки Палатой представителей проводится голосование по проекту закона в целом. Поправки, поступившие от Президента Республики Беларусь до голосования по законопроекту в целом, рассматриваются Палатой представителей в порядке, предусмотренном Регламентом. В случае принятия поправок Президента Республики Беларусь головная комиссия должна сделать заключение об отсутствии в проекте внутренних противоречий. После заслушивания заключения головной комиссии голосование в целом по проекту проводится без обсуждения (ст. 149 Регламента Палаты представителей).

По требованию Президента либо, с его согласия, Правительства Палата представителей на своем заседании принимает решение, голосуя в целом за внесенные Президентом или Правительством проект или его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом либо Правительством (ст. 150 Регламента Палаты представителей).

**Принятие (отклонение) проекта закона.** В результате второго чтения Палатой представителей может быть принято решение о (об): принятии проекта закона; отклонении проекта закона; повторном рассмотрении проекта закона в первом чтении в порядке, предусмотренном частью первой статьи 145 Регламента. Указанное решение оформляется постановлением Палаты представителей. Законопроект считается принятым Палатой представителей при условии, что за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь. Проекты программных законов об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь, о военной доктрине Республики Беларусь считаются принятыми при условии, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава Палаты представителей.

Решение о принятии закона по требованию Президента либо по его поручению Правительства в соответствии с частью пятой статьи 100 Конституции Республики Беларусь считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от полного состава Палаты представителей.

Если по результатам голосования законопроект не принят Палатой представителей, Палата представителей может принять решение об отклонении законопроекта. Решение об отклонении законопроекта считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей. В случае принятия такого решения рассмотрение данного законопроекта возможно лишь после его повторного внесения в Палату представителей в порядке реализации права законодательной инициативы. При этом он рассматривается как новый законопроект. Если решение об отклонении законопроекта не было принято либо если предложение об отклонении законопроекта не вносилось, законопроект направляется на доработку в соответствующую комиссию, о чем делается протокольная запись. Палата представителей может расширить число комиссий для доработки законопроекта или поручить доработать его специальной комиссии. После доработки законопроект рассматривается вновь во втором чтении (ст. 152 Регламента Палаты представителей).

Принятый Палатой представителей текст законопроекта визируется Председателем Палаты представителей или его заместителем и вместе с копией постановления о его принятии в течение пяти дней направляется на рассмотрение в Совет Республики. Субъект права законодательной инициативы официально информируется о результатах рассмотрения проекта Палатой представителей.

Проекты законов могут быть предложены для вынесения на референдум. Решение Палаты представителей по этому вопросу принимается большинством голосов от полного состава Палаты представителей, оформляется постановлением и направляется в Совет Республики.

**Ратификация и денонсация международных договоров**. В соответствии со ст. 15 Закона от 23 октября 1991г. № 1188 – XII «О международных договорах Республики Беларусь» ратификации подлежат межгосударственные и межправительственные договоры, в которых предусмотрена их ратификация; устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в декретах и указах Президента, законах Республики Беларусь; предметом, которых являются вопросы, относящиеся только к сфере законодательного регулирования, но не урегулированные декретами и указами Президента, законами Республики Беларусь; о территориальном разграничении Республики Беларусь с другими государствами; об участии Республики Беларусь в международных организациях и межгосударственных образованиях.

Ратификация международных договоров осуществляется Национальным собранием Республики Беларусь. Предложения о ратификации международных договоров в шестимесячный срок со дня подписания вносятся соответствующими государственными органами в Совет Министров. К международному договору, подлежащему ратификации, прилагаются следующие документы:

проект закона о ратификации международного договора;

копию международного договора на белорусском и (или) русском языках или его официальный перевод на белорусский и (или) русский языки;

обоснование целесообразности заключения международного договора и выбора способа выражения согласия Республики Беларусь на обязательность для нее данного международного договора;

заключение Министерства юстиции о соответствии международного договора Конституции Беларуси, декретам и указам Президента Республики Беларусь, законам Республики Беларусь;

финансово-экономическое обоснование предполагаемых затрат, связанных с реализацией международного договора;

перечень декретов и указов Президента, законов Республики Беларусь (их структурных элементов), подлежащих изменению, дополнению, отмене, признанию утратившими силу или принятию в связи с заключением международного договора;

иные документы, которые в соответствии с законодательством Республики Беларусь должны быть приложены к проекту закона (части 1 и 2 ст. 16 Закона о международных договорах Республики Беларусь).

Межгосударственные договоры вносятся на ратификацию в Парламент Президентом или по его поручению Советом Министров, в том числе межправительственные договоры, предусмотренные абзацами третьим и четвертым части 15 Закона, а иные межправительственные договоры – Советом Министров Республики Беларусь.

Прекращение действия международных договоров осуществляется в соответствии с условиями международных договоров и международным правом. Эти договоры с приложением соответствующих документов, которые практически аналогичны документам, прилагаемым к ратификации, представляются в Совет Министров. Совет Министров рассматривает поступившие предложения о прекращении действия международных договоров и межправительственных договоров, согласие на обязательность которых было выражено законом, на рассмотрение Президенту. Президент Республики Беларусь или по его поручению Совет Министров вносят эти договоры в Палату представителей для рассмотрения и принятия соответствующего решения.

Решения о приостановлении действия или прекращении межгосударственных и межправительственных договоров принимаются в отношении:

Межгосударственных и межправительственных договоров, согласие на обязательность которых для Республики Беларусь было выражено законом, - Национальным собранием в форме закона;

иных межгосударственных договоров – Президентом Республики Беларусь в форме указа;

иных межправительственных договоров – Советом Министров в форме постановления.

**2.3 Рассмотрение законопроекта в Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь**

Принятые Палатой представителей законопроекты в течение пяти дней передаются на рассмотрение в Совет Республики. Совет Республики рассматривает и одобряет принятые Палатой представителей проекты законы. Решение о направлении в Совет Республики проекта закона оформляется постановлением Палаты представителей. Проекты законов рассматриваются в соответствии с Регламентом Совета Республики, принятым 2 апреля 1998г. № 278 – CP/IV. Процедура рассмотрения законопроекта подобна процедуре рассмотрения в Палате представителей и значительно упрощена. Законопроект должен быть рассмотрен в срок не более двадцати дней, если иное не предусмотрено Конституцией. Этот срок исчисляется со дня, следующего за днем регистрации этого законопроекта в Секретариате Совета Республики. Если последний день срока приходится на нерабочий день, то днем окончания срока считается следующий за ним рабочий день (ст. 175 Регламента Совета Республики).

Президент либо по его поручению Правительство имеют право вносить предложения в Палату представителей и Совет Республики об объявлении рассмотрения проекта закона срочно. Совет Республики в этом случае должен рассмотреть данный проект в течение десяти дней со дня внесения его на рассмотрение.

К законопроекту, следствием принятия которого может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, в обязательном порядке прилагается документ, подтверждающий согласие Президента Республики Беларусь либо по его поручению Правительства Республики Беларусь на внесение этого законопроекта. Отсутствие вышеуказанного документа является основанием для отклонения законопроекта Советом Республики.

Процедура рассмотрения законопроекта начинается с определения Председателем Совета Республики постоянной комиссии, ответственной за его рассмотрение в установленный срок. Поступивший законопроект с прилагаемыми к нему документами и материалами направляется в постоянные комиссии Совета Республики, структурное подразделение Секретариата Совета Республики, осуществляющее экспертно-правовую деятельность, а при необходимости - в другие органы Совета Республики и структурные подразделения Секретариата Совета Республики.

Структурное подразделение Секретариата Совета Республики, осуществляющее экспертно-правовую деятельность, дает письменное заключение по законопроекту и направляет его в постоянную комиссию Совета Республики, ответственную за рассмотрение законопроекта.

В течение пяти дней с момента регистрации поступивший из Палаты представителей законопроект с прилагаемыми к нему документами и материалами направляется всем членам Совета Республики. При наличии замечаний и предложений по законопроекту члены Совета Республики направляют их в комиссию, ответственную за рассмотрение законопроекта (ст. 177 Регламента Совета Республики).

Постоянные комиссии, которым передан законопроект на рассмотрение, обсуждают его на своих заседаниях и принимают по нему заключения, которые направляются в постоянную комиссию, ответственную за рассмотрение законопроекта. Постоянная комиссия, ответственная за рассмотрение законопроекта, обобщает направленные ей заключения, замечания и предложения по законопроекту и дает по нему заключение. Заседание комиссии осуществляется открыто и гласно. Заключение по рассматриваемому законопроекту принимается открытым голосованием большинством голосов от полного состава комиссии.

В заключении дается оценка рассматриваемого законопроекта и принимается одно из следующих решений:

рекомендовать Совету Республики одобрить принятый Палатой представителей законопроект;

рекомендовать Совету Республики отклонить принятый Палатой представителей законопроект, изложив в заключении мотивы, по которым постоянная комиссия считает необходимым его отклонение.

**Правотворчество постоянных комиссий верхней палаты Парламента**. В Совете Республики формируются следующие постоянные комиссии: по законодательству и государственному строительству; по экономике, бюджету и финансам; по образованию, науке, культуре и гуманитарным вопросам; по демографической безопасности и социальному развитию; по региональной политике и местному самоуправлению; по международным делам и национальной безопасности. Совет Республики может принять решение об образовании новых либо о ликвидации ранее созданных постоянных комиссий Совета Республики.

В соответствии со ст. 35 Регламента Совета Республики постоянные комиссии следующим образом участвуют в правотворчестве: осуществляют подготовку заключений по проектам законов, принятым Палатой представителей и переданным на рассмотрение в Совет Республики; готовят заключения по рассмотренным Палатой представителей декретам Президента Республики Беларусь; разрабатывают законопроекты и проекты иных правовых актов; готовят предложения о порядке использования в национальном законодательстве нормативных правовых актов, принятых Парламентским Собранием Союза Беларуси и России и имеющих статус законодательной рекомендации, а также модельных законодательных актов, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств - участников Содружества Независимых Государств и Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества; организуют проведение парламентских слушаний; рассматривают письменные обращения граждан, других заинтересованных субъектов, содержащие предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь; разрешают иные вопросы, отнесенные Регламентом к их компетенции.

**Задачи и функции ответственной комиссии**. Постоянные комиссии Совета Республики осуществляют полномочия в соответствии с разделением труда по профилю комиссии. Задачи и функции у каждой комиссии в соответствии с Регламентом Совета Республики собственные. Так, постоянная комиссия по законодательству и государственному строительству: готовит заключения по принятым Палатой представителей проектам законов о государственном устройстве, об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод и обязанностей граждан, о гражданстве, статусе иностранцев и лиц без гражданства, о правах национальных меньшинств, о судоустройстве, судопроизводстве и статусе судей, об уголовной ответственности, об амнистии, об административных правонарушениях, об адвокатуре, о нотариате, об организации и деятельности правоохранительных органов, об установлении государственных наград, а также по вопросам гражданского, гражданско-процессуального, хозяйственного процессуального, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного права; готовит заключения по принятым Палатой представителей проектам законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о толковании Конституции; готовит заключения по представленным Президентом Республики Беларусь кандидатурам для дачи согласия Советом Республики на назначение Президентом Республики Беларусь Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателя и судей Высшего Хозяйственного Суда, Председателя Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора; проводит предварительное обсуждение кандидатур для назначения на должности шести судей Конституционного Суда и шести членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов; анализирует и обобщает предложения, поступающие от постоянных комиссий, Президиума Совета Республики, членов Совета Республики, вырабатывает рекомендации и вносит на рассмотрение Совета Республики предложения о внесении изменений и дополнений в настоящий Регламент; консультирует руководство Совета Республики, председателей постоянных комиссий, членов Совета Республики, руководство Секретариата Совета Республики, руководителей структурных подразделений Секретариата Совета Республики по положениям настоящего Регламента, рассматривает вопросы парламентской этики и привлечения членов Совета Республики к ответственности (ст. 36 Регламента Совета Республики).

Постоянная комиссия по экономике, бюджету и финансам: готовит заключения по принятым Палатой представителей проектам законов по вопросам экономической политики, собственности, имущественных отношений и хозяйственной деятельности, об утверждении республиканского бюджета и отчета об его исполнении, о бюджетном регулировании, об установлении республиканских налогов и сборов, о банковской системе, валютном и денежно-кредитном регулировании, о ценовой политике, об антимонопольном регулировании и защите прав потребителей, о регулировании рынка ценных бумаг, о сфере страхования, о бухгалтерском учете и аудите, об экономической статистике, а также по другим законопроектам, затрагивающим вопросы финансовой и денежно-кредитной политики и решает другие по профилю ее деятельности задачи (Ст. 37 Регламента Совета Республики).

Постоянная комиссия по образованию, науке, культуре и гуманитарным вопросам: готовит заключения по принятым Палатой представителей проектам законов в области образования и подготовки кадров, науки, научно-технической политики, научно-технического прогресса, охраны интеллектуальной собственности, наукоемких технологий, культуры, информационной политики, труда и занятости, социальной защиты военнослужащих Вооруженных Сил Республики Беларусь и других воинских формирований, создаваемых в соответствии с законодательством Республики Беларусь, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям и органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, членов их семей, ветеранов, инвалидов, а также по вопросам общественных объединений и религиозных организаций;

готовит заключения по соответствующим разделам проекта республиканского бюджета и по другим законопроектам, затрагивающим гуманитарные вопросы, а также вопросы образования, науки и культуры; рассматривает вопросы взаимодействия со средствами массовой информации (ст. 38 Регламента Совета Республики).

Другие постоянные комиссии Совета Республики решают подобные задачи и осуществляют функции по их разрешению в рамках полномочий, закрепленных в Регламенте Совета Республики.

Кроме того, постоянные комиссии Совета Республики вправе: вносить предложения по повестке дня сессии Совета Республики Председателю Совета Республики, в Президиум Совета Республики либо непосредственно в Совет Республики;

создавать рабочие группы из числа членов данной комиссии, членов других постоянных комиссий, представителей и специалистов министерств и иных государственных органов, общественных объединений, научных учреждений для подготовки отдельных вопросов, парламентских слушаний; запрашивать материалы и документы, необходимые для их деятельности, у государственных органов, предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности, общественных объединений, должностных лиц; привлекать к своей работе экспертов, назначать независимую экспертизу законопроектов, создавать на общественных началах научно-консультативные советы по вопросам, входящим в компетенцию постоянных комиссий; вносить предложения о награждении Почетной грамотой Национального собрания Республики Беларусь граждан и организаций Республики Беларусь, а также граждан других государств и по подготовке иных вопросов, относящихся к ведению Совета Республики (ст. 41 Регламента Совета Республики).

**Голосование в Совете Республики. Одобрение (не одобрение) законопроекта**. Заключение постоянной комиссии по законопроекту представляется Председателю Совета Республики (ст. 179 Регламента Совета Республики). Рассмотрение принятого Палатой представителей законопроекта на заседании Совета Республики начинается с оглашения заключения постоянной комиссии Совета Республики, ответственной за рассмотрение законопроекта, а в некоторых случаях перед оглашением заключения слово для доклада может быть предоставлено представителю субъекта права законодательной инициативы.

По результатам рассмотрения принятого Палатой представителей законопроекта председательствующий ставит на голосование вопрос об одобрении законопроекта Советом Республики. В случае недостаточной подготовленности к рассмотрению законопроекта Совет Республики вправе принять решение о переносе его рассмотрения на следующее заседание. Указанное решение принимается большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов Совета Республики. Если указанное решение не принято, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос об одобрении законопроекта.

Постановление Совета Республики об одобрении законопроекта принимается большинством голосов от полного состава Совета Республики, если иное не предусмотрено Конституцией.

Постановления Совета Республики об одобрении проекта Конституции, законопроектов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о введении в действие указанных законов, актов о толковании Конституции, а также законопроектов об основных направлениях внутренней и внешней политики, о военной доктрине считаются принятыми при условии, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава Совета Республики.

Если в течение двадцати дней, а при объявлении законопроекта срочным - десяти дней со дня внесения на рассмотрение Совета Республики законопроект не был рассмотрен Советом Республики, то закон считается одобренным.

Законопроект считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета Республики. Решение об отклонении законопроекта оформляется постановлением Совета Республики.

**Повторное рассмотрение законопроектов, отклоненных Советом Республики. Механизм и принципы создания согласительной комиссии. Порядок ее работы. Голосование членов согласительной комиссии. Окончательное решение по законопроекту.** Для преодоления разногласий, возникших по законопроекту, принятому Палатой представителей и отклоненному Советом Республики, и выработки согласованного текста законопроекта может быть создана согласительная комиссия. Согласительная комиссия создается как по инициативе Совета Республики, поддержанной Палатой представителей, так и по инициативе Палаты представителей, поддержанной Советом Республики. Следует отметить, создание согласительных комиссий является правом, а не обязанностью палат. Если согласительная комиссия не создавалась, данный проект закона направляется Председателем Палаты представителей или его заместителем на доработку в головную комиссию.

Согласительная комиссия создается на паритетных началах из представителей Совета Республики и Палаты представителей в порядке, установленном Регламентами палат.

Решение о создании согласительной комиссии принимается на заседании Совета Республики большинством голосов от полного состава Совета Республики. В постановлении Совета Республики, содержащем предложение о создании согласительной комиссии, указываются представители Совета Республики, предлагаемые в состав согласительной комиссии, и ее сопредседатель от Совета Республики. В состав согласительной комиссии должны быть включены представители постоянной комиссии Совета Республики, ответственной за рассмотрение законопроекта. Избранными членами согласительной комиссии от Совета Республики считаются те кандидаты, которые получили большинство голосов от полного состава Совета Республики.

Постановление Совета Республики в пятидневный срок направляется для рассмотрения в Палату представителей. При наличии предложения Палаты представителей о создании согласительной комиссии Совет Республики рассматривает вопрос о создании согласительной комиссии в таком же порядке.

Член согласительной комиссии обязан участвовать в работе ее заседаний и заблаговременно информировать сопредседателя согласительной комиссии от Совета Республики о невозможности своего присутствия по уважительной причине на заседании согласительной комиссии в определенное время. Согласительная комиссия вправе привлекать для работы в этой комиссии сотрудников структурных подразделений Секретариата Совета Республики, ученых и работников министерств, ведомств и общественных объединений в качестве экспертов и специалистов.

Решения согласительной комиссии принимаются путем раздельного голосования представителей Совета Республики и Палаты представителей. Члены Совета Республики в согласительной комиссии принимают решения открытым голосованием. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство членов Совета Республики и большинство депутатов Палаты представителей, входящих в согласительную комиссию.

После завершения работы согласительная комиссия составляет протокол, в котором фиксируются предложения по преодолению возникших разногласий или обосновывается невозможность их преодоления согласительной комиссией.

Текст законопроекта, выработанный согласительной комиссией, представляется на одобрение обеих палат. В этом случае на голосование ставится законопроект в целом.

Если согласительной комиссией не принят согласованный текст законопроекта и Президент Республики Беларусь или по его поручению Правительство Республики Беларусь не потребовали, чтобы Палата представителей приняла окончательное решение по законопроекту, то Палата представителей после заслушивания сообщения согласительной комиссии принимает решение о направлении законопроекта на доработку в головную комиссию. Доработка такого законопроекта осуществляется головной комиссией по процедуре, предусмотренной Регламентом для подготовки законопроектов ко второму чтению. Доработанный законопроект вносится в Палату представителей для рассмотрения во втором чтении.

Однако в случае, если согласительной комиссией не принят согласованный текст законопроекта, то Президент либо по его поручению Правительство могут потребовать, чтобы Палата представителей приняла окончательное решение. В этом случае на голосование ставится законопроект в прежней редакции. Закон считается принятым Палатой представителей при условии, что за него проголосовало не менее двух третей от полного состава Палаты представителей. Если законопроект не набрал необходимого числа голосов, он по решению Палаты представителей отклоняется либо направляется на доработку в комиссии. Доработанный законопроект вносится для рассмотрения Палатой представителей во втором чтении.

**2.4 Подписание закона Президентом Республики Беларусь**

Принятый Палатой представителей и одобренный Советом Республики закон вместе с постановлением Совета Республики в десятидневный срок представляется Президенту Республики Беларусь на подпись. Председатель Совета Республики удостоверяет своей подписью аутентичность принятого Палатой представителей и одобренного Советом Республики закона, направляемого на подпись Президенту Республики Беларусь.

Постановление Совета Республики об отклонении принятого Палатой представителей законопроекта вместе с этим законопроектом либо постановление Совета Республики об одобрении принятого Палатой представителей законопроекта в пятидневный срок направляются в Палату представителей.

В случае, установленном частью 5 ст. 100 Конституции, принятый закон направляет на подпись Президенту Палата представителей.

Если Президент не возвращает какой-либо закон на протяжении двух недель после того, как он был ему представлен, закон считается подписанным. Закон не считается подписанным и не вступает в силу, если он не мог быть возвращен в Парламент в связи с окончанием сессии.

**Право отлагательного вето Президента на закон или на его отдельные положения**. Право вето означает право главы государства не согласиться с законом, принятым парламентом, но не вступившим в законную силу. Право вето используется главой государства на стадии подписания закона, мотивы при этом могут быть самые разные, но они должны быть изложены в виде мотивированных возражений. Право вето является отлагательным, в отличие от абсолютного, которое не применяется в современной практике. Вето Президента является одним из элементов системы сдержек и противовесов властей. Право вето Президента – один из способов участия Президента в законодательном процессе.

Отлагательное вето означает запрет, налагаемый на закон или его отдельные положения, принятый парламентом, но который может быть преодолен.

При несогласии с текстом закона Президент Республики Беларусь возвращает его со своими возражениями в Палату представителей, которая должна рассмотреть закон с возражениями Президента в срок не позднее тридцати дней в период проведения сессии Палаты представителей.

Если Президент Республики Беларусь возвращает текст закона со своими возражениями в Палату представителей в период между сессиями, тридцатидневный срок для рассмотрения закона с возражениями Президента Республики Беларусь исчисляется со дня открытия очередной сессии Палаты представителей.

**Механизм преодоления отлагательного вето Президента**. Текст закона с возражениями Президента Республики Беларусь направляется Председателем Палаты представителей в комиссию, являющуюся головной по законопроекту, для подготовки заключения. Срок подготовки заключения устанавливается Председателем Палаты представителей.

Заключение головной комиссии должно содержать одно из следующих предложений: согласиться с возражениями Президента Республики Беларусь; преодолеть возражения Президента Республики Беларусь.

После составления заключения головная комиссия вносит его и проект постановления на рассмотрение Палаты представителей. Возвращенный Президентом Республики Беларусь закон может быть рассмотрен Палатой представителей в первоочередном порядке.

Повторное обсуждение закона начинается с заслушивания доклада головной комиссии, в котором излагаются возражения Президента Республики Беларусь и заключение головной комиссии. Затем проводится обсуждение предлагаемого головной комиссией проекта постановления Палаты представителей.

Регламентом Палаты представителей не урегулировано участие полномочного представителя Президента в Парламенте. На этой стадии законодательного процесса было бы уместным начать повторное обсуждение с выступления полномочного представителя Президента в Парламенте, а затем можно заслушать заключение головной комиссии. В Регламенте необходимо предусмотреть процедуру вынесения первым на голосование одобрения закона в редакции, предложенной Президентом, либо согласиться с доводами Президента и снять закон с рассмотрения, либо направить его на доработку и согласование с полномочным представителем Президента. Но это пока наши предложения.

После обсуждения на голосование ставится проект постановления Палаты представителей, внесенный головной комиссией. Если от субъектов права законодательной инициативы поступило иное предложение, чем то, которое содержится в проекте постановления головной комиссии, то первым на голосование ставится предложение головной комиссии, а если оно не принято, - другое предложение.

Палата представителей может согласиться с возражениями Президента Республики Беларусь. Решение по данному вопросу считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей, и оформляется постановлением Палаты представителей. В этом случае закон, возвращенный Президентом Республики Беларусь, направляется Палатой представителей для доработки в соответствующую постоянную комиссию Палаты представителей в качестве законопроекта.

Доработка такого законопроекта осуществляется головной комиссией по процедуре, предусмотренной Регламентом для подготовки законопроектов ко второму чтению, и не должна выходить за рамки возражений Президента Республики Беларусь.

Поправки к законопроекту, внесенные субъектом права законодательной инициативы, должны быть согласованы с Президентом Республики Беларусь или его уполномоченным представителем. Поправки направляются на согласование головной комиссией.

Принятые комиссией поправки, на которые получено согласие Президента Республики Беларусь или его уполномоченного представителя, включаются в текст законопроекта. Поправки, на которые получено согласие Президента Республики Беларусь, но отклоненные комиссией, включаются в таблицу поправок и ставятся на голосование Палаты представителей. Поправки к законопроекту, которые, по мнению Президента Республики Беларусь или уполномоченного им представителя, не согласуются с возражениями Президента Республики Беларусь, Палатой представителей не обсуждаются и на голосование не ставятся.

Рассмотрение законопроекта, доработанного головной комиссией, осуществляется Палатой представителей в порядке, предусмотренном для рассмотрения законопроектов во втором чтении, с учетом особенностей, установленных настоящей статьей (ст. 167 Регламента Палаты представителей).

Если Палата представителей настаивает на своем первоначальном решении, она может преодолеть вето Президента квалифицированным большинством голосов не менее двух третей депутатов от полного состава Палаты представителей. В этом случае внесение изменений и дополнений в закон не допускается. Голосование проводится по закону в целом. Решение о принятии закона оформляется постановлением Палаты представителей, принимаемым большинством голосов от ее полного состава.

Принятый закон вместе с возражениями Президента Республики Беларусь и постановление Палаты представителей в пятидневный срок направляются в Совет Республики.

В случае, если возражения Президента Республики Беларусь не были преодолены и Палатой представителей не было принято решение о согласии с возражениями Президента Республики Беларусь либо если одно из этих решений принято не было, а предложения о другом не вносились, закон по решению Палаты представителей направляется в головную комиссию Палаты представителей для повторного рассмотрения, о чем делается протокольная запись. Последующее рассмотрение закона Палатой представителей осуществляется в порядке, предусмотренном статьями 164 - 168 Регламента.

Возражения Президента Республики Беларусь на отдельные положения закона, возвращенные для повторного голосования, рассматриваются в Палате представителей. В этом случае до вынесения соответствующего решения Палатой представителей и Советом Республики закон подписывается Президентом и вступает в силу, за исключением тех положений, относительно которых имеются возражения Президента.

Если Палатой представителей принято решение о согласии с возражениями Президента Республики Беларусь на отдельные положения закона, они направляются на доработку в головную комиссию. Такие положения после их доработки составляют самостоятельный законопроект о внесении изменений и (или) дополнений в закон, подписанный Президентом Республики Беларусь и вступивший в силу без указанных положений. Внесение в такой законопроект изменений и дополнений, не связанных с возражениями Президента Республики Беларусь, не допускается. В качестве субъекта права законодательной инициативы в данном случае выступает субъект права законодательной инициативы, внесший проект закона, отдельные положения которого были возвращены Президентом Республики Беларусь для повторного голосования.

Если Президентом Республики Беларусь предлагается исключить отдельные положения закона, Палата представителей может согласиться с возражениями Президента Республики Беларусь по закону о невключении в текст закона его отдельных положений. Такое решение Палаты представителей принимается, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей, и оформляется постановлением Палаты представителей.

Палата представителей может принять решение о преодолении возражений Президента Республики Беларусь по отдельным положениям закона, возвращенным Президентом Республики Беларусь для повторного голосования. В случае внесения такого предложения отдельные положения закона, которые возвращены Президентом Республики Беларусь для повторного голосования, составляют самостоятельный закон о внесении дополнений в закон, подписанный Президентом Республики Беларусь и вступивший в силу без указанных положений. Закон голосуется Палатой представителей в целом, внесение изменений и дополнений в этот закон не допускается. Закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей депутатов Палаты представителей от полного состава Палаты представителей. Решение о принятии закона оформляется постановлением Палаты представителей, принимаемым большинством голосов от ее полного состава. После принятия данного закона он вместе с возражениями Президента Республики Беларусь на отдельные положения закона в пятидневный срок направляется в Совет Республики.

Если Палатой представителей не будет принято решение о преодолении возражений Президента Республики Беларусь по отдельным положениям закона, которые возвращены для повторного голосования, Палата представителей принимает решение о направлении этих положений закона на доработку, после чего они рассматриваются в порядке, предусмотренном статьей 170 Регламента Палаты представителей.

При рассмотрении Палатой представителей отдельных положений закона, возвращенных Президентом Республики Беларусь для повторного голосования, Палата представителей может согласиться с возражениями Президента Республики Беларусь лишь по некоторым из положений закона, возвращенных для повторного голосования. В этом случае на голосование в первую очередь ставится вопрос о преодолении возражений Президента Республики Беларусь по тем положениям закона, с возражениями на которые Палата представителей не согласилась, в порядке, предусмотренном частью четвертой ст 170 Регламента. Затем Палата представителей принимает решение о направлении на доработку тех положений закона, с возражениями на которые Палата представителей согласилась, а также тех положений закона, возражения на которые Палатой представителей не были преодолены, после чего они рассматриваются в порядке, предусмотренном ст. 170 Регламента Палаты представителей.

Закон, возвращенный Президентом Республики Беларусь со своими возражениями и принятый Палатой представителей в порядке, предусмотренном частью седьмой статьи 100 Конституции, считается одобренным Советом Республики, если за него проголосовало не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики.

Закон считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета Республики (ст. 196 Регламента Совета Республики).

Закон, одобренный Советом Республики, вместе с постановлением Совета Республики об одобрении закона в пятидневный срок направляется Председателем Совета Республики на подпись Президенту Республики Беларусь.

В случае отклонения закона Президенту Республики Беларусь в этот же срок направляется постановление Совета Республики об отклонении закона.

В таком же порядке Совет Республики рассматривает возражения Президента Республики Беларусь на отдельные положения закона, возвращенные для повторного голосования. В этом случае до вынесения соответствующего решения Палатой представителей и Советом Республики закон подписывается Президентом Республики Беларусь и вступает в силу, за исключением тех положений, по которым имеются возражения Президента Республики Беларусь (часть 8 ст. 100 Конституции).

Если при повторном рассмотрении Палатой представителей закона, возвращенного Президентом Республики Беларусь со своими возражениями, он принят в новой редакции, то законопроект рассматривается Советом Республики как вновь принятый.

Закон после преодоления Палатой представителей и Советом Республики возражений Президента подписывается в пятидневный срок. Закон вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан Президентом в этот срок.

**2.5 Опубликование закона и вступление его в силу**

Порядок опубликования и вступления в силу законов установлен Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998г. № 22 “Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь”.

В соответствии с указанным Декретом законы после подписания их Президентом, в том числе в случаях, когда в соответствии с Конституцией Республики Беларусь закон считается подписанным, подлежат немедленному и обязательному официальному опубликованию.

Официальным опубликованием является доведение законов до всеобщего сведения путем воспроизведения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками в следующих изданиях: издании Национального реестра правовых актов Республики Беларусь и его электронной версии, газетах “Звязда” (на белорусском языке) или “Народная газета” (на русском языке). Датой официального опубликования считается дата первоначального выхода в свет издания, в котором помещен закон. Законы для официального опубликования направляются Секретариатом Совета Республики.

Законы Республики Беларусь вступают в силу через десять дней после их официального опубликования, если в них не установлен иной срок. При этом они публикуются после включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

Закон Республики Беларусь – нормативный правовой акт, закрепляющий принципы и нормы регулирования наиболее важных общественных отношений (Часть 5 статьи 2 Закона о нормативных правовых актах Республики Беларусь).

Законы Республики Беларусь могут быть приняты в виде кодексов. Кодекс Республики Беларусь (кодифицированный нормативный правовой акт) – закон, обеспечивающий полное системное регулирование определенной области общественных отношений (Часть 4 статьи 2 Закона о нормативных правовых актах Республики Беларусь).

Парламент Республики Беларусь принимает программные законы. Их особенность состоит в том, что они принимаются квалифицированным большинством в две трети голосов от полного состава палат и по определенным Конституцией вопросам. Согласно части 4 статьи 104 Конституции законы об основных направлениях внутренней и внешней политики, о военной доктрине являются программными.

**Порядок изменения и дополнения закона. Толкование закона**. Общественные отношения, урегулированные законом, в силу объективных обстоятельств постоянно меняются. В связи с этими факторами приходиться периодически совершенствовать законы, вносить в них изменения и дополнения. Процедура рассмотрения проектов законов о внесении изменений и дополнений в закон в Парламенте аналогична процедуре рассмотрения всего законопроекта в целом.

В соответствии со ст. 178 Регламента Палаты представителей под толкованием Конституции и законов понимается законодательное разъяснение смысла содержания и процедур применения отдельных статей Конституции и законов, которое осуществляется в целях единообразного понимания и применения действующих норм законодательства.

Субъектами права законодательной инициативы на толкование Конституции и законов являются Президент либо не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом.

Законопроект о толковании Конституции считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от полного состава Палаты представителей.

Проекты законов о толковании Конституции должны быть направлены депутатам Палаты представителей не позднее, чем за семь дней до рассмотрения на заседании Палаты представителей.

Палата представителей рассматривает проекты законов о толковании законов Республики Беларусь в порядке, предусмотренном Регламентом.

Принятые Палатой представителей законопроекты о толковании Конституции и законов в установленном порядке направляются на рассмотрение в Совет Республики, где они проходят процедуру рассмотрения в соответствии с Регламентом Совета Республики.

После одобрения закона Советом Республики он поступает на подпись Президенту и после подписания подлежит офоциальному опубликованию.

**Тема 3. Президент Республики Беларусь – как субъект правотворческой деятельности**

Вопросы темы:

3.1 Место и роль Президента в правотворческом процессе

3.2 Взаимодействие Президента с Национальным собранием и его палатами по вопросам правотворчества

3.3 Взаимодействие Президента с органами государственного управления в сфере правотворчества

3.4 Взаимодействие Президента с судебной властью по вопросам правотворчества

3.5 Местные Советы депутатов и Президент в сфере правотворчества

**3.1 Место и роль Президента в правотворческом процессе**

Правотворчество Президента Республики Беларусь является новым явлением в нормотворческом процессе Беларуси. Оно появилось впервые в связи с закреплением **поста Президента как главы государства и главы исполнительной власти в Конституции Беларуси от 15 марта 1994г.** Конституционные нормы устанавливают положение Президента не только как Главы государства, но и его место в правотворческом процессе. Прежде всего, Президент обладает правом в пределах его компетенции, установленной Конституцией и другими нормативными правовыми актами, издания собственных правовых актов: декретов, указов и распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории республики.

В соответствии с главой 10 «Планирование нормотворческой деятельности» Закона от 10 января 2000г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» в республике планируется подготовка государственных программ и ежегодные планы подготовки проектов нормативных правовых актов, которые разрабатываются Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь и утверждаются Президентом. Другие нормотворческие органы на основе данных документов разрабатывают и утверждают по согласованию с Национальным центром законопроектной деятельности свои собственные программы и планы подготовки проектов нормативных правовых актов. Так, Указом Президента от 10 января 2007г. № 11 «Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2007 год» такой план был утвержден. План представляет собой таблицу, которая содержит название законопроектов, подлежащих разработке, наименование государственных органов (организаций), ответственных за подготовку законопроектов, срок подготовки законопроектов, срок внесения законопроектов в Палату представителей, наименование субъектов права законодательной инициативы, вносящих законопроекты.

На основе Конституции и в целях совершенствования законодательства Республики Беларусь, повышения эффективности нормотворческого процесса Указом Президента от 10 апреля 2002г. № 205 «О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь» данная Концепция утверждена. Эта концепция имеет целью сориентировать все нормотворческие органы Беларуси на перспективное решение актуальных проблем функционирования национальной правовой системы и определить основные направления и способы совершенствования законодательства в соответствии с принципами демократического социального правового государства.

Таким образом, Президент выступает в роли общего организатора всей нормотворческой работы в Республике Беларусь.

Кроме того, осуществление президентской власти невозможно без сотрудничества с другими властями, в том числе и в правотворческом процессе. Конституционные принципы и нормы устанавливают исходные положения и процедуры по взаимодействию Президента с Национальным собранием Республики Беларусь и другими государственными органами.

**Акты Президента, их конституционно-правовая природа**. Президент Республики Беларусь реализует свои полномочия через издаваемые им правовые акты. Виды правовых актов, издаваемых Президентом, установлены ст. 85 Конституции Республики Беларусь. К ним относятся указы, декреты и распоряжения.

Указ Президента Республики Беларусь – нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в целях реализации его полномочий и устанавливающий (изменяющий, отменяющий) определенные правовые нормы. Указы Президента – правовые акты, относящиеся к неопределенному кругу физических и юридических лиц и действующие в долговременном плане.

Указы Президента могут издаваться на основе Конституции и в целях реализации на практике законов.

Президент вправе издавать указы, не носящие нормативного характера, т.е. указ может быть правоприменительного характера. Например, о назначении того или иного лица на определенную должность, о принятии в гражданство, о предоставлении политического убежища, о награждении, о присвоении воинских и специальных званий, классных чинов, о помиловании.

Таким образом, акты Президента по юридической силе принято классифицировать на нормативные и правоприменительные.

Декрет Президента Республики Беларусь – нормативный правовой акт Главы государства, имеющий силу закона, издаваемый в соответствии с Конституцией Республики Беларусь на основании делегированных ему Парламентом законодательных полномочий либо в случаях особой необходимости (временный декрет) для регулирования наиболее важных общественных отношений.

Декреты Президента принимаются по любым вопросам, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь. Согласно ст. 101 Конституции декреты могут быть двух видов: декреты, издаваемые на основе закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий, и временные декреты.

Распоряжение Президента – правовой акт ненормативного характера, если иное не предусмотрено Президентом Республики Беларусь. Распоряжение – правовой акт, рассчитанный на осуществление конкретных (разовых) организационных, контрольных или распорядительных мероприятий, например, о создании какой-либо комиссии.

Указы, декреты и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории Республики Беларусь. Президент непосредственно или через создаваемые им органы обеспечивает исполнение декретов, указов и распоряжений.

Ст. 137 Конституции устанавливает юридическую силу нормативных правовых актов, т.е. их иерархию. Конституция обладает высшей юридической силой. Все правовые акты Президента не должны противоречить Конституции. В случае расхождения закона, декрета или указа с Конституцией действует Конституция. В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом.

Таким образом, правовая природа актов Президента заключается в том, что они являются правовыми актами Главы государства, полномочия на издание которых ему предоставлено Конституцией, именно через них он реализует свои полномочия. Никакой другой государственный орган не вправе издавать аналогичные нормативные правовые акты. Декреты, указы и распоряжения Президента, изданные в пределах его полномочий, обязательны для исполнения на всей территории республики.

Принятые Президентом правовые акты публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом. Порядок официального опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь утвержден Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998г. № 22 “Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь”. Официальным считается опубликование правовых актов Президента в издании Национального реестра правовых актов Республики Беларусь и его электронной версии, газете “Советская Белоруссия”. Правовые акты направляются для опубликования Администрацией Президента Республики Беларусь. Декреты Президента Республики Беларусь вступают в силу через 10 дней после их официального опубликования, если в них не установлен иной срок.

Правовые акты, не имеющие нормативного характера, вступают в силу со дня их принятия, если в этих актах не установлен иной срок.

Указы Президента Республики Беларусь вступают в силу со дня их включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, если в этих актах не установлен иной срок.

Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования. При этом акты публикуются после включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

**Делегирование законодательных полномочий Президенту Парламентом.** Согласно части 1 и 2 ст. 101 Конституции «Палата представителей и Совет Республики законом, принятым большинством голосов от полного состава палат, по предложению Президента могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Этот закон должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов.

Не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента; 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». Однако на практике таким правом Президент не воспользовался.

**Временные декреты Президента**. **Механизм их принятия и юридическая сила**. Второй вид декретов – временные декреты. Порядок их издания регулируется частью 3 ст. 101 Конституции и ст. 30 Закона «О Президенте Республики Беларусь». В силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Если такие декреты издаются по предложению Правительства, они скрепляются подписью Премьер-министра.

Президент не вправе издавать временные декреты по тем же вопросам, что и декреты, издаваемые на основе закона о делегировании Президенту законодательных полномочий, за исключением случаев принятия мер, предусмотренных частью второй ст. 79 Конституции.

Временный декрет с письменным обоснованием необходимости его издания в трехдневный срок после его подписания вносится в Палату представителей, в том числе и в период между сессиями.

Временный декрет рассматривается палатами Парламента на предмет принятия его к сведению или отмены. Палаты Национального собрания могут отменить временный декрет большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат. Решение палат оформляется постановлением.

Проекты законов, по содержанию расходящиеся с временным декретом, могут приниматься Парламентом после отмены или признания утратившим силу этого декрета или его соответствующих норм, либо в случаях, когда проекты законов внесены в Палату представителей Президентом или с его согласия.

Отношения, возникшие или приобретшие качественно новое состояние со вступлением в силу временного декрета, после его отмены могут регулироваться законом. При необходимости регулирования таких отношений палаты Парламента одновременно с принятием решений об отмене временного декрета обязаны принять соответствующий закон.

Палаты Национального собрания могут принять закон, по содержанию совпадающий с временным декретом, но со вступлением в силу такого закона 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.

**Задачи и функции Администрации Президента в правотворческом процессе**. В соответствии с пунктом 5 ст. 84 Конституции Президент формирует Администрацию Президента Республики Беларусь. Указом Президента от 23 января 1997 г. утверждено Положение об Администрации Президента Республики Беларусь. Согласно пункту 1 этого Положения Администрация Президента Республики Беларусь является органом государственного управления, обеспечивающим деятельность Президента Республики Беларусь в области кадровой политики, идеологии белорусского государства, права, осуществляющим подготовку, выполнение и контроль за исполнением решений Президента Республики Беларусь. Главными задачами Администрации Президента являются: обеспечение проведения государственной кадровой политики и идеологии белорусского государства; координация деятельности подотчетных Президенту Республики Беларусь государственных органов в области государственной кадровой политики, идеологии и права; обеспечение взаимодействия Президента Республики Беларусь с органами законодательной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления; организационное, информационно-аналитическое и правовое обеспечение деятельности Президента Республики Беларусь.

Основные функции Администрации Президента Республики Беларусь в правотворческом процессе: участие в подготовке предложений по определению концептуальных основ государственной политики и механизма ее реализации; координация деятельности государственных органов по подготовке проектов правовых актов; внесение предложений по реализации полномочий Президента Республики Беларусь в области контроля за актами Правительства; обеспечение взаимодействия Президента Республики Беларусь с органами законодательной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления; организация экспертизы проектов актов законодательства, вносимых на рассмотрение Президента Республики Беларусь; обеспечение соблюдения установленного порядка подготовки и внесения Президенту Республики Беларусь проектов решений и других материалов, проверка их обоснованности; оформление и доведение декретов, указов, распоряжений и других документов Президента Республики Беларусь до государственных органов, иных государственных организаций; осуществление по поручению Президента Республики Беларусь иных полномочий.

**3.2 Взаимодействие Президента с Национальным собранием и его палатами по вопросам правотворчества**

Президент имеет право участвовать в работе Парламента и его органов, выступать перед ними в любое время с речью или сообщением (пункт 14 ст. 84 Конституции), вносить предложения о дополнении или изменении законов, предлагать поправки к внесенным законопроектам. Президент Республики Беларусь обладает широкими полномочиями как субъект права законодательной инициативы (часть 1 ст. 99 Конституции). Он вносит законопроекты непосредственно в Палату представителей, которые в обязательном порядке рассматриваются в ней. Президент может вносить любые законопроекты. Конституция не ограничивает Главу государства в этом вопросе, за исключением внесения предложений о пересмотре основополагающих разделов I, II, IV, VII Конституции, которые могут быть изменены только путем референдума (часть 3 ст. 140 Конституции).

Кроме того, Президент имеет право участвовать в работе Парламента и его органов, выступать перед ними в любое время с речью или сообщением (пункт 14 ст. 84 Конституции), вносить предложения о дополнении или изменении законов, предлагать поправки к внесенным законопроектам.

На Президента Конституцией возлагается право подписывать или не подписывать законы [ст. 100 Конституции]. Подписание Президентом закона является одной из форм его участия в законодательном процессе. Президент является последней инстанцией, которая находится на страже законности в области принятия нормативных правовых актов в форме законов, именно он дает им путевку в жизнь.

Президентом взаимодействует с Парламентом через создаваемые им государственные органы и деятельность уполномоченных лиц.

Так, Законом от 10 января 2003г. № 361 – З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» предусмотрено, что при осуществлении права законодательной инициативы Президент принимает решение о назначении докладчика по законопроекту в Палате представителей, который может одновременно являться докладчиком по законопроекту при его рассмотрении в Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь от 11 января 2001 г. № 21 «Об утверждении Положения о помощнике Президента Республики Беларусь», предусмотрена должность помощника Президента Республики Беларусь – полномочного представителя Президента Республики Беларусь в Национальном собрании Республики Беларусь».

Государственные служащие Администрации Президента Республики Беларусь, созданной в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 23 января 1997г. № 97 «Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь» могут представлять права Президента в законодательном процессе, но только в Палате представителей.

Действующие Регламенты палат Национального собрания Республики Беларусь представляют возможность представителям Президента и других субъектов права законодательной инициативы участия с совещательным голосом в ответственных за подготовку законопроекта постоянных комиссиях палат Парламента. Именно на этой стадии законодательного процесса они могут снять совместно многие вопросы, которые возникнут позднее. Регламенты палат предоставляют возможность участия представителей Президента в первом и во втором чтении, а также в согласительной комиссии по рассмотрению закона или его отдельных положений, возвращенных им со своими возражениями в Палату представителей.

Президент имеет право вносить поправки к другим законопроектам, внесенным в Парламент иными субъектами законодательной инициативы. Президент имеет возможность оказывать воздействие на законодательный процесс посредством использования права вето.

На основании пункта 29 ст. 84 Конституции Совет Республики утверждает указы Президента Республики Беларусь о введении чрезвычайного положения, военного положения, об объявлении полной или частичной мобилизации, которые должны быть рассмотрены не позднее чем в трехдневный срок после внесения.

**Реализация права законодательной инициативы Президента в Палате представителей**. Согласно статье 99 Конституции Президент наделяется правом законодательной инициативы. Право Президента подкрепляется обязанностью Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания рассмотреть эти законопроекты. В отличие от других субъектов права законодательной инициативы, кроме 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом, только Президент наделяется исключительным правом внесения проектов законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о толковании Конституции.

Проекты законов, вносимые Президентом в порядке реализации права законодательной инициативы, направляются в Палату представителей с сопроводительным письмом, подписанным Президентом.

Рассмотрение законопроекта, внесенного Президентом, осуществляет в соответствии с Регламентами палат Парламента.

Положением о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов, утвержденного Указом Президента от 23 июня 1998 г. № 327 установлено, что согласование законопроектов от имени Президента в Палате представителей 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 (пункт 18).

**Процедура получения согласия Президента на внесение законопроекта, следствием принятия которого может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов**. В соответствии с частью 2 статьи 99 Конституции законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств или увеличение расходов, могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия Президента либо по его поручению – Правительства. Эти проекты законов вносятся на рассмотрение Президента субъектом права законодательной инициативы. Если субъектом права законодательной инициативы являются депутаты Палаты представителей, данные проекты представляются Президенту Палатой представителей.

В соответствии с пунктом 8 Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов, утвержденного Указом Президента от 23 июня 1998г. № 327, до внесения в Администрацию Президента Республики Беларусь проекты правовых актов подлежат согласованию:

с Советом Министров Республики Беларусь по вопросам, относящимся к его компетенции;

с Верховным Судом и Высшим Хозяйственным Судом по вопросам, относящимся к их компетенции, а также с Высшим Хозяйственным Судом по вопросам приватизации государственного имущества;

с Государственным секретариатом Совета Безопасности Республики Беларусь по вопросам внутренней и внешней политики Республики Беларусь, затрагивающим интересы национальной безопасности и обороны страны, обеспечения безопасности личности, общества и государства;

с Комитетом государственного контроля по вопросам исполнения республиканского бюджета, использования государственной собственности, регулирования хозяйственных, финансовых и налоговых отношений (только проекты актов Президента Республики Беларусь, а также проекты законов Республики Беларусь и постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам приватизации государственного имущества);

с Управлением делами Президента Республики Беларусь по вопросам, относящимся к его компетенции;

с Прокуратурой, Министерством внутренних дел, Комитетом государственной безопасности по вопросам приватизации государственного имущества;

с Министерством финансов по вопросам финансов и бюджета, за исключением проектов, представляемых Советом Министров Республики Беларусь или согласованных с ним;

с Республиканским советом судей по вопросам деятельности судебной системы;

с Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь по вопросам внесения изменений и дополнений в ежегодный план подготовки законопроектов;

с Федерацией профсоюзов Беларуси по вопросам, затрагивающим трудовые права граждан;

с иными заинтересованными государственными органами и иными организациями.

Согласование проекта правового акта, вносимого Президенту Республики Беларусь, производится соответствующими государственными органами и иными организациями в десятидневный срок (если иной срок не установлен Президентом Республики Беларусь или органом, направившим проект) со дня получения в установленном порядке проекта. Указанный срок в исключительных случаях может быть продлен Президентом Республики Беларусь или по его поручению Администрацией Президента Республики Беларусь.

Проекты правовых актов считаются согласованными в случае непредставления в указанный срок информации о согласовании, отсутствия предложения о продлении срока согласования с обоснованием необходимости такого продления или отказа в продлении срока согласования.

Согласование выражается в виде согласия либо несогласия с соответствующим проектом с изложением при необходимости мотивов, обоснованием имеющихся замечаний и предложений и приложением предлагаемой редакции проекта правового акта или его отдельных положений.

Законопроекты рассматриваются в Палате представителей и Совет Республики только при наличии документа, подтверждающего согласие Президента на его внесение.

**Объявление законопроекта срочным к рассмотрению**. В соответствии со статьей 99 Конституции Республики Беларусь Президент либо по его поручению Правительство имеют право вносить в Палату представителей предложения об объявлении рассмотрения проекта закона срочным. Палата представителей и Совет Республики должна рассмотреть такой законопроект в течение десяти дней со дня его внесения на их рассмотрение.

Если срочный законопроект внесен в Палату представителей в период между сессиями, десятидневный срок для его рассмотрения исчисляется со дня открытия очередной сессии.

При получении проекта закона для рассмотрения в срочном порядке Председатель Палаты представителей, а в его отсутствие заместитель назначают головную комиссию, определяют конкретные сокращенные сроки для подготовки и рассмотрения проекта, меры по ускорению этого процесса.

Согласно статье 156 Регламента Палаты представителей проект закона для рассмотрения в срочном порядке должен быть доведен до сведения депутатов Палаты представителей не позднее чем за два дня, а предложения и замечания депутатов Палаты представителей направляются в головную комиссию не позднее чем за сутки до рассмотрения.

Законопроекты для срочного рассмотрения дорабатываются, вносятся и обсуждаются на сессии Палаты представителей в порядке, установленном Регламентом для всех законопроектов.

**Обращения Президента к Парламенту**. Президент имеет право обращения с ежегодными посланиями к Парламенту (пункт 14 ст. 84 Конституции). В посланиях Президент нередко высказывается о своем отношении к законам и к законодательству в целом, ставит задачи перед обеими палатами Парламента. Так, в Послании Президента белорусскому народу и Национальному собранию от 23 мая 2006 г. «В процветании Родины – благополучие всех!» перед Парламентом поставлены задачи по принятию таких законов, которые были бы ориентированы на человека, на гуманизацию всего жизненного уклада, о пересмотре законодательства на предмет соответствия его требованиям дебюрократизации, совершенствованию работы с обращениями граждан, пресечению коррупции, совершенствованию налоговой системы и ряд других задач. В целом Президентом перед палатами Парламента поставлена задача повышения качества законодательства, которое выступает одним из показателей цивилизованности государства.

Таким образом, Президент в посланиях высказывает свое мнение по конкретным законам и качеству законодательной работы. Президент в этом случае выполняет функцию общего организатора правотворчества в Парламенте, ориентирует его на принятие первоочередных законов, направленных на решение экономических, политических, социальных, культурных и духовных задач, стоящих перед государством и обществом. Послания Президента – программа сотрудничества всех властей власти. Возникает вопрос – какова природа данного документа, является ли он источником права, может ли Национальное собрание его не выполнять? С юридической точки зрения Послание Президента содержит законодательные предложения и ряд других инициатив, но не является нормативным правовым актом, обязательным для исполнения. Послание - политический документ, а в силу авторитета должности Главы государства оно не может быть Парламентом проигнорировано, и учитывая содержащиеся в нем предложения о необходимости разработки и принятия законов, - Парламент обязан его рассмотреть.

**3.3 Взаимодействие Президента с органами государственного управления в сфере правотворчества**

В сфере правотворчества Президент активно взаимодействует с органами государственного управления. Такая его роль обусловлена местом и ролью Президента в системе разделения властей. Президент своими указами образует, упраздняет и реорганизует Администрацию Президента Республики Беларусь, другие органы государственного управления, а также консультативно-совещательные и иные органы при Президенте (часть 5 статьи 84 Конституции). Президент обладает правом назначать руководителей республиканских органов государственного управления и определять их статус (часть 15 статьи 84 Конституции).

Взаимодействие между Президентом и органами государственного управления осуществляется по следующим направлениям деятельности: поручает подготовку проектов нормативных правовых актов; установление обязательных процедур разработки и принятия правовых актов; согласование с Президентом подготовленных Советом Министров и другими органами государственного управления проектов распоряжений, законов, указов и декретов; отмена правовых актов органов государственного управления; осуществление контроля за ходом подготовки проектов нормативных правовых актов.

**Формы и механизм взаимодействия Президента с Правительством в нормотворческой сфере**. Конституция, законы, Регламент Совета Министров, нормативные правовые акты Президента предусматривают различные формы взаимодействия Президента с Правительством.

Президент Республики Беларусь вправе поручить Правительству разработку проектов законов, декретов, указов и распоряжений.

В силу части 3 статьи 101 Конституции Президент по инициативе Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона.

Согласно части 4 статьи 16 Закона от 7 июля 1998 г. «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров вправе вносить предложения в палаты Парламента об объявлении проекта закона срочным.

В соответствии с частью 5 этого же закона Совет Министров с согласия Президента может требовать от палат Парламента принятия на своих заседаниях решения путем голосования в целом за весь внесенный Правительством проект или часть его с сохранением лишь тех поправок, которые предложены или приняты Президентом либо Правительством.

Совет Министров также по поручения Президента может требовать принятия Палатой представителей окончательного решения, если согласительной комиссией, созданной в соответствии с Конституцией Беларуси, вследствие отклонения Советом Республики законопроекта не принят согласованный текст законопроекта.

**Контрольные функции Президента**. Одним из важных контрольных правомочий Президента является его возможность оказывать влияние на законотворческий процесс путем использования права вето, то есть права не подписать закон и отклонить его.

Президент имеет право отменять акты Правительства (часть 25 статьи 84 Конституции).

Президент вправе приостановить действие решений местных Советов депутатов в случае их противоречия действующему законодательству.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь (часть 3 статьи 122 Конституции).

**Взаимодействие Президента с министерствами, государственными комитетами, исполнительными комитетами и иными органами исполнительной власти**. Президент Республики Беларусь самостоятельно или через создаваемы им органы организует контроль за исполнением его нормативных правовых актов; получает от органов исполнительной власти их проекты нормативных правовых актов, отчеты и информацию; направляет при необходимости проекты своих решений для дачи предложений и заключений в государственные органы.

3.4 Взаимодействие Президента с судебной властью по вопросам правотворчества

Суды в Республике Беларусь не обладают правом законодательной инициативы. Основная функция судов – осуществление правосудия на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных правовых актов. В соответствии с частью 4 статьи 116 Конституции Президент обладает правом обращения в Конституционный Суд Республики Беларусь о признании любого нормативного правового акта государственных органов несоответствующим Конституции. Конституционный Суд вправе вносить Президенту в соответствии с его компетенцией предложения о необходимости внесения в акты законодательства изменений и (или) дополнений, принятия новых нормативных правовых актов (часть 8 статьи 22 Кодекса от 29 июня 2006 г. «О судоустройстве и статусе судей»). Важное значение для правотворческого процесса имеют ежегодные Послания Конституционного Суда Президенту и палатам Парламента о состоянии конституционной законности. Они ориентируют Президента на принятие соответствующих решений.

**Инициирование Президентом судебной проверки соответствия нормативных актов Конституции Республики Беларусь**. В соответствии с частью 4 статьи 116 Конституции Президент вправе инициировать перед Конституционным Судом Республики Беларусь проверку:

о соответствии законов, международных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;

о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам;

о соответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Генерального прокурора Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам;

о соответствии актов любого другого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам.

Порядок конституционного судопроизводства определяется законом.

**Обеспечение конституционного контроля в отношении актов Президента**. В отношении актов Президента – указов и декретов, имеющих нормативный характер, правом обращения в Конституционный Суд Республики Беларусь на предмет их проверки наделены Палата представителей, Совет Республики, Верховный суд Республики Беларусь, Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь.

Процедура обращения и рассмотрения предложений о проверке на конституционность актов Президента регулируется законом и Регламентом Конституционного Суда.

**3.5 Местные Советы депутатов и Президент в сфере правотворчества**

Президент Республики Беларусь в интересах местных Советов депутатов, расширения их полномочий может принимать нормативные правовые акты. Так, например, изучив положение дел с финансированием бюджетов сельсоветов и учитывая их предложения, Президент принял Указ от 12 января 2007 г. № 21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения». Данный указ укрепил материально-финансовую базу сельсоветов.

При принятии ряда общегосударственных программ, утверждаемых Президентом на длительную перспективу, в них также определяется степень и порядок участия местных Советов депутатов в их выполнении, при этом также учитываются предложения Советов.

**Формы взаимодействия**. Формы взаимодействия Президента с местными Советами депутатов могут разнообразными. Это могут быть совещания с председателями местных Советов, выступления и обмен мнениями на съездах Советов, рассмотрение Президентом различного рода инициатив местных Советов депутатов и их поддержка и др.

**Контрольные функции Президента**. В отношении местных Советов депутатов Президент обладает правом приостановления их решений. Кроме того, Президент может поручить другим государственным органам, например, Комитету государственного контроля проверить решение местными Советами каких-либо вопросов и по материалам проверок принять соответствующее решение. Как субъект права обращения в Конституционный Суд Президент может обратиться в него с просьбой о проверке на соответствие актам более высокой юридической силы решения местного Совета.

**Механизм приостановления Президентом решений местных Советов депутатов**. Данный механизм установлен в ст. 50. Закона от 20 февраля 1991 г. № 617 – XII «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Статьей установлено, что решения Советов, не соответствующие законодательству Республики Беларусь, отменяются вышестоящими Советами, Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, а также приостанавливаются Президентом Республики Беларусь. В случаях приостановления решений Советов Президент Республики Беларусь издает соответствующий указ и вносит представление об отмене таких решений в Совет, вышестоящий по отношению к Совету, решение которого приостановлено, или в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь.

**Тема 4. Правительство – Совет Министров Республики Беларусь и республиканские органы государственного управления как субъекты правотворческой деятельности**

Вопросы темы:

4.1. Место и роль Правительства в механизме государственного правотворчества.

4.2. Взаимодействие Правительства с Президентом и Парламентом по вопросам правотворческой деятельности.

4.3. Республиканские органы государственного управления в правотворческом процессе.

**4.1. Место и роль Правительства в механизме государственного правотворчества**

В статье 1 Закона от 7 июля 1998г. «О Совете Министров Республики Беларусь» прямо устанавливается, что Совет Министров Республики Беларусь – Правительство является коллегиальным центральным органом государственного управления, осуществляющим исполнительную власть.

Согласно части 1 ст. 99 Конституции Беларуси Правительство является одним из субъектов права законодательной инициативы.

Конституцией Беларуси и Законом «О Совете Министров Республики Беларусь» Правительству предоставлена соответствующая компетенция в различных отраслях народного хозяйства, для реализации которой оно наделяется правом принимать соответствующие нормативные правовые акты. Так, например, в сфере обеспечения экономической, бюджетно-финансовой, налоговой, денежно-кредитной политики Совет Министров Республики Беларусь:

разрабатывает государственные прогнозы, государственные программы социально-экономического развития, другие государственные программы и концепции, принимает их, если законодательными актами не предусмотрено иное, и обеспечивает их реализацию (абзац 4 ст. 4 Закона о Совете Министров Республики Беларусь);

ежегодно разрабатывает и представляет Президенту Республики Беларусь для внесения в Национальное собрание проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении (абзац 26 ст. 4 Закона О Совете Министров Республики Беларусь) и т.д.

Правительство по поручению Президента дает заключения о возможности направления в Палату представителей законопроекта, предусматривающего сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов (часть 2 ст. 99 Конституции ).

В соответствии с частью 1 ст. 16 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» по поручению Президента, по собственной инициативе, а также в случаях, предусмотренных законами, Совет Министров организует разработку проектов законов Республики Беларусь.

По поручению Президента Правительство вправе вносить предложения в Палату Представителей и Совет Республики об объявлении рассмотрения проекта срочным (часть 4 ст. 16 Закона о Совете Министров Республики Беларусь)

С согласия Президента Республики Беларусь Правительство Республики Беларусь вправе требовать от Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь принятия на своих заседаниях решения путем голосования в целом за весь внесенный Правительством проект или часть его с сохранением лишь тех поправок, которые предложены или приняты Президентом либо Правительством Республики Беларусь (часть 5 ст. 16 Закона о Совете Министров Республики Беларусь).

Совет Министров Республики Беларусь по поручению Президента Республики Беларусь может требовать принятия Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь окончательного решения, если согласительной комиссией, созданной в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, вследствие отклонения Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь законопроекта не принят согласованный текст законопроекта (часть 6 ст. 16 Закона о Совете Министров Республики Беларусь).

Премьер-министр Республики Беларусь и другие члены Совета Министров Республики Беларусь имеют право принимать участие в заседаниях Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и их органов, выступать на этих заседаниях вне очереди, а также обязаны отвечать на специальных заседаниях палат Национального собрания Республики Беларусь на вопросы соответственно депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики, а также в установленном порядке - на их запросы (часть 8 ст. 16 Закона о Совете Министров Республики Беларусь).

**Формы осуществления Правительством правотворческой деятельности**. Формы правотворческой деятельности Правительства разнообразны: собственная правотворческая деятельность, выражающаяся в планировании, подготовке и принятии постановлений в пределах компетенции, установленной Конституцией, законами, декретами и указами; подготовка и внесение законопроектов в Палату представителей по собственной инициативе; выполнение поручений Президента по внесению в Палату представителей и Совет Республики законопроектов; делегирование при необходимости ряда вопросов, входящих в компетенцию Совета Министров, на решение республиканским органам государственного управления; отмена актов республиканских органов государственного управления и др.

**Механизм осуществления Правительством правотворческой деятельности**. Данный механизм состоит из норм Конституции, Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» от 7 июля 1998 г., Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г., Закона «О международных договорах Республики Беларусь» от 23 октября 1991 г., Декрета Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 «Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь», Указа Президента Республики Беларусь от 4 марта 1998 г. № 99 «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь», соответствующих статей Регламента Палаты представителей от 4 декабря 1997 г., Регламента Совета Республики от 2 апреля 1998 г., Регламента Совета Министров Республики Беларусь от 20 марта 2000 г. и других нормативных правовых актов.

Данные нормативные правовые акты, особенно Регламенты Правительства и палат Парламента подробно регламентируют правотворческую деятельность Совета Министров и его взаимодействие с Национальным собранием Республики Беларусь.

Регламентом Правительства предусматривается, что на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь вносятся вопросы, которые отнесены к его компетенции и не могут быть разрешены республиканскими органами государственного управления, другими государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, облисполкомами, Минским горисполкомом самостоятельно или совместно.

Правом нормотворческой инициативы обладают руководителями органов государственного управления и лишь в исключительных случаях, во время отсутствия этих должностных лиц, - их первые заместители. Местные исполнительные и распорядительные органы, кроме облисполкомов и Минского горисполкома, а также организации вносят вопросы на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь через соответствующие республиканские органы государственного управления.

Для подготовки вопросов межотраслевого, комплексного характера, в том числе подлежащих последующему внесению Советом Министров Республики Беларусь на рассмотрение Президента Республики Беларусь или Национального собрания Республики Беларусь, а также для обеспечения выполнения Правительством отдельных поручений Президента Республики Беларусь Премьер-министром Республики Беларусь, как правило, создаются рабочие группы, возглавляемые руководителями республиканских органов государственного управления, заместителями Премьер-министра Республики Беларусь или Премьер-министром Республики Беларусь. В этих случаях издаются распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь, в которых определяются этапы подготовки данными группами вопросов, должностные лица, ответственные за своевременное и качественное исполнение поручений, связанных с подготовкой вопросов, сроки доклада о выполнении этих поручений, а также иные вопросы, уточняющие порядок деятельности рабочих групп.

По каждому вопросу, вносимому на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь, как правило, представляется проект постановления Совета Министров Республики Беларусь или проект распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь с приложением следующих документов:

сопроводительного письма;

обоснования необходимости принятия постановления, распоряжения, включая финансово - экономическое обоснование;

справки о согласовании проекта;

экспертных заключений о проекте, если они имеются;

замечаний и предложений, поступивших при согласовании проекта, но не учтенных в нем;

списка лиц, разработавших проект;

иных документов, относящихся к проекту.

Сопроводительное письмо к проекту постановления, распоряжения должно быть подписано, а проект постановления, распоряжения и иные документы завизированы руководителями органов государственного управления, вносящими вопрос, а во время отсутствия этих должностных лиц, - их первыми заместителями.

Подготовка проектов постановлений и распоряжений в органах государственного управления должна осуществляться в соответствии с требованиями Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 года "О нормативных правовых актах Республики Беларусь", актов законодательства Республики Беларусь и Регламента Совета Министров с обязательным участием юридических служб этих органов.

Вносимые в Совет Министров Республики Беларусь проекты постановлений (кроме проектов постановлений об отмене актов министерств и иных республиканских органов государственного управления) или распоряжений, затрагивающих интересы других органов государственного управления, должны быть согласованы с ними. К проекту постановления, распоряжения, направляемому на согласование, прилагаются обоснование необходимости принятия правового акта и иные относящиеся к проекту документы, если они имеются. Согласование производится посредством визирования проектов руководителями органов государственного управления, а во время отсутствия этих должностных лиц, - их первыми заместителями. Если руководители органов государственного управления имеют по проекту замечания, то они визируют его с изложением сути замечаний и приложением в необходимых случаях уточненной редакции проекта.

Проекты постановлений согласовываются органами государственного управления в 3-дневный срок, проекты распоряжений - в 1-дневный срок со дня их получения (не считая выходных дней и дней, объявленных нерабочими), если иной срок не установлен поручением Совета Министров Республики Беларусь или его Президиума, Премьер-министром Республики Беларусь или заместителями Премьер-министра Республики Беларусь.

Орган государственного управления, организующий подготовку проекта постановления или распоряжения, принимает меры к устранению высказанных по проекту замечаний до внесения его на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь.

Если по проекту имеются разногласия, руководитель органа государственного управления, организующего подготовку проекта, должен обеспечить обсуждение его с руководителями заинтересованных органов государственного управления в целях поиска взаимоприемлемого решения. В случае, если такое решение не найдено, проект может быть направлен в Правительство только руководителем органа государственного управления, вносящего проект, с приложением к нему протокола согласительного совещания, перечня разногласий с мотивировками и подлинников замечаний, подписанных руководителями соответствующих органов государственного управления.

При наличии по внесенному проекту неустраненных разногласий решение по этому проекту принимает Заместитель Премьер-министра Республики Беларусь, в ведении которого находится соответствующий вопрос, с докладом при необходимости Премьер-министру Республики Беларусь.

Проекты правовых актов, направляемые в Совет Министров Республики Беларусь, кроме проектов постановлений о награждении Почетной грамотой Совета Министров Республики Беларусь, назначении на должность и освобождении от должности, утверждении и изменении составов коллегий органов государственного управления, комиссий, иных формирований, создаваемых Советом Министров Республики Беларусь, установлении мемориальных досок и памятников, присвоении предприятиям, учреждениям и организациям имени видных государственных и общественных деятелей, должны быть согласованы с Министерством юстиции, которое обеспечивает скоординированность нормотворческой работы в Правительстве (в системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству), несет ответственность за соответствие проектов правовых актов законодательству Республики Беларусь и требованиям нормотворческой техники.

Проекты правовых актов представляются в Министерство юстиции после их согласования со всеми заинтересованными органами государственного управления, если иной порядок не предусмотрен Президентом Республики Беларусь. К представляемому проекту прилагается справка о неучтенных в процессе согласования замечаниях и предложениях, которым Министерство юстиции дает правовую оценку.

Если Министерством юстиции в ходе согласования проекта правового акта установлена необходимость его согласования с иными органами государственного управления, проект в двухдневный срок возвращается в представивший его орган, если иное не устанавливается Президентом Республики Беларусь или поручениями Совета Министров Республики Беларусь, Премьер-министра Республики Беларусь или заместителей Премьер-министра Республики Беларусь.

Проекты постановлений и распоряжений по вопросам использования финансовых средств, в том числе бюджетных, должны быть согласованы с Министерством финансов.

Проекты постановлений по вопросам, затрагивающим деятельность иностранных инвесторов и созданных с их участием юридических лиц Республики Беларусь, а также резидентов свободных экономических зон, должны быть согласованы с Министерством иностранных дел.

Проекты постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам, требующим в соответствии с законодательством согласия антимонопольного органа, согласовываются с Министерством экономики.

Проекты постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам, связанным с организацией и осуществлением предпринимательской деятельности, согласовываются с Советом по развитию предпринимательства в Республике Беларусь.

Проекты постановлений об утверждении или изменении ежегодных планов подготовки законопроектов республиканскими органами государственного управления должны быть согласованы с Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь.

Проекты постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам приватизации государственного имущества должны быть согласованы с Высшим Хозяйственным Судом, Комитетом государственного контроля, Прокуратурой, Министерством внутренних дел и Комитетом государственной безопасности.

Проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Совет Министров Республики Беларусь без соблюдения указанных требований, возвращаются представившим их должностным лицам для надлежащего оформления.

Информационно-аналитические материалы и обоснования необходимости принятия постановления, распоряжения, представляемые в Совет Министров Республики Беларусь органами государственного управления, должны быть логично построенными, четко определять цель, задачи, пути решения поставленной задачи и желаемый конечный результат. Объем указанных материалов, как правило, не должен превышать 3 страниц установленного формата, а по особо крупным и важным государственным проблемам с согласия руководства Совета Министров Республики Беларусь - 7 страниц.

**Акты Правительства**. Совет Министров Республики Беларусь на основании и в целях исполнения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь принимает нормативные правовые акты в форме постановлений и контролирует их исполнение. Постановление Совета Министров Республики Беларусь – нормативный правовой акт Правительства.

Принимаемые Советом Министров иные нормативные правовые акты (положения, уставы, правила и т.п.) утверждаются постановлениями Правительства.

Постановления Совета Министров принимаются по вопросам, отнесенным к его компетенции Конституцией и иными законодательными актами.

Совет Министров принимает нормативные правовые акты по вопросам, которые не могут быть решены министерствами, другими республиканскими органами государственного управления, областными и Минским городским исполнительными комитетами самостоятельно или совместно с иными министерствами, другими республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами.

Распоряжения Премьер-министра издаются по вопросам, входящим в его компетенцию, а также при наличии поручения Правительства Республики Беларусь по входящим в компетенцию, но не относящимся к конституционным полномочиям Совета Министров Республики Беларусь вопросам, если регулирование их не требует принятия решений, носящих нормативный характер. Распоряжения Премьер-министра являются ненормативными правовыми актами.

Решения по отдельным вопросам могут оформляться в виде протоколов заседаний (совещаний) у Премьер-министра Республики Беларусь и его заместителей, а также их указаний и поручений, являющихся обязательными для исполнения должностными лицами Аппарата Совета Министров Республики Беларусь, республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь. При этом указанные поручения и указания не могут носить нормативный характер.

**Юридическая сила актов Правительства**. В соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» Конституция, законы, декреты, указы имеют большую юридическую силу, чем постановления Совета Министров Республики Беларусь.

Законы, декреты, указы и постановления Совета Министров Республики Беларусь имеют большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам министерств, иных республиканских органов государственного управления и Национального банка Республики Беларусь.

Совет Министров обеспечивает контроль за исполнением своих постановлений непосредственно или через подчиненные ему органы государственного управления и другие органы исполнительной власти.

Постановления Совета Министров могут быть отменены указами Президента.

**Опубликование и вступление актов Правительства**. Постановления Совета Министров Республики Беларусь и распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь вступают в силу и публикуются в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь. Порядок официального опубликования и вступления в силу актов Правительства определен Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 “Об утверждении положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь”.

Официальным опубликованием является доведение постановлений Совета Министров Республики Беларусь, распоряжений Премьер-министра до всеобщего сведения путем воспроизведения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками в следующих изданиях: издании Национального реестра правовых актов Республики Беларусь и его электронной версии, газете “Рэспубліка”. Правовые акты Правительства должны быть опубликованы в газете “Рэспубліка” не позднее чем в пятидневный срок со дня их получения. Датой официального опубликования считается дата первоначального выхода в свет издания, в котором помещены акты Правительства. Акты Правительства для официального опубликования направляются аппаратом Совета Министров Республики Беларусь.

Постановления Совета Министров вступают в силу со дня их включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, если в этих актах не установлен иной срок введения в действие.

Правовые акты, не имеющие нормативного характера, вступают в силу со дня их принятия, если в этих актах не установлен иной срок.

Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования. При этом акты публикуются после включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

**4.2 Взаимодействие Правительства с Президентом и Парламентом по вопросам правотворческой деятельности**

Взаимодействие Правительства с Президентом и Парламентом осуществляется в соответствии с Конституцией, Законом «О Совете Министров Республики Беларусь» от 7 июля 1998 г., Указом Президента от 23 июня 1998 г. № 327 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов», Регламентом Палаты представителей от 4 декабря 1997 г., Регламентом Совета Республики от 2 апреля 1998 г., Регламентом Совета Министров от 20 марта 2000 г. и другим законодательством.

Порядок организации взаимодействия Правительства с Президентом и Парламентом регулируется пунктами 41-46 Регламента Совета Министров.

Правительство вносит на рассмотрение Президента Республики Беларусь предложения по вопросам, относящимся к его компетенции.

Предложения по вопросам, относящимся к компетенции Президента Республики Беларусь, проекты законов Республики Беларусь, которые разработаны и вносятся на рассмотрение Президента Республики Беларусь по его поручению либо внесение которых в Палату представителей Парламента Республики Беларусь требует решения Президента Республики Беларусь, а также декретов, указов и распоряжений Президента Республики Беларусь представляются органами государственного управления исключительно через Совет Министров Республики Беларусь в порядке, установленном Регламентом для внесения проектов постановлений.

Проекты нормативных правовых актов, представляемые Президенту Республики Беларусь, подлежат согласованию:

с Верховным Судом Республики Беларусь и Высшим Хозяйственным Судом Республики Беларусь - по вопросам, относящимся к их компетенции, а также с Высшим Хозяйственным Судом - по вопросам приватизации государственного имущества;

с Государственным секретариатом Совета Безопасности Республики Беларусь - по вопросам внутренней и внешней политики Республики Беларусь, затрагивающим интересы национальной безопасности и обороны страны, обеспечения безопасности личности, общества и государства;

с Комитетом государственного контроля Республики Беларусь - по вопросам исполнения республиканского бюджета, использования государственной собственности, регулирования хозяйственных, финансовых и налоговых отношений (только проекты актов Президента Республики Беларусь, а также проекты законов Республики Беларусь и постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам приватизации государственного имущества);

с Управлением делами Президента Республики Беларусь - по вопросам, относящимся к его компетенции;

с Республиканским советом судей Республики Беларусь по вопросам деятельности судебной системы;

с Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь - по вопросам внесения изменений и дополнений в ежегодный план подготовки законопроектов;

с Прокуратурой, Министерством внутренних дел, Комитетом государственной безопасности - по вопросам приватизации государственного имущества;

с Федерацией профсоюзов Беларуси по вопросам, затрагивающим трудовые права граждан;

с иными заинтересованными государственными органами и иными организациями.

Проекты правовых актов, подготовка которых осуществляется по поручению Президента Советом Министров совместно с Администрацией Президента, вносятся Правительством Республики Беларусь в Администрацию Президента, как правило, не позднее, чем за 5 дней до истечения установленного срока подготовки этих проектов.

Проекты правовых актов, по которым имеются замечания и предложения Администрации Президента, в том числе связанные с нарушением установленного порядка внесения проектов на рассмотрение Президента, либо которые направлены на согласование в Совет Министров, подлежат рассмотрению в 10-дневный срок со дня поступления соответствующего проекта правового акта из Администрации Президента Республики Беларусь, если иное не предусмотрено Президентом Республики Беларусь или Администрация Президента Республики Беларусь не ходатайствует о другом сроке рассмотрения. Рассмотрение проектов правовых актов, по которым имеются замечания и предложения Администрации Президента, в том числе связанные с нарушением установленного порядка внесения проектов на рассмотрение Президента Республики Беларусь, осуществляется, как правило, по поручению Премьер-министра Республики Беларусь руководителями заинтересованных органов государственного управления и контролируется заместителями Премьер-министра Республики Беларусь.

В случае невозможности доработки или согласования проекта правового акта в указанный срок Совет Министров письменно информирует Администрацию Президента Республики Беларусь о необходимости продления данного срока с указанием уважительных причин его нарушения. В случае невозможности доработки или согласования проекта правового акта в срок, установленный Президентом Республики Беларусь, Совет Министров ходатайствует о его продлении перед Президентом Республики Беларусь. Ходатайство направляется Президенту Республики Беларусь Премьер-министром Республики Беларусь, а в его отсутствие - Первым заместителем Премьер-министра Республики Беларусь или по поручению Премьер-министра Республики Беларусь одним из заместителей Премьер-министра Республики Беларусь.

При согласовании Советом Министров Республики Беларусь проекта правового акта, доработанного в Администрации Президента Республики Беларусь, в Администрацию Президента Республики Беларусь представляется проект, завизированный Премьер-министром Республики Беларусь (лицом, исполняющим его обязанности) и руководителями (лицами, исполняющими их обязанности) иных заинтересованных государственных органов и других организаций. В случае несогласия с проектом правового акта, доработанным в Администрации Президента Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь представляет мотивированные возражения.

К проекту правового акта, направляемого на рассмотрение Президента, кроме проекта закона, прилагаются следующие сопроводительные документы:

сопроводительное письмо с обоснованием необходимости принятия правового акта, включая финансово-экономическое обоснование;

документы, содержащие информацию о согласовании и визировании проекта правового акта;

экспертные заключения о проекте правового акта, если они имеются;

замечания и предложения, поступившие при согласовании проекта правового акта, но не учтенные в нем;

список лиц, подготовивших проект правового акта;

иные документы, относящиеся к проекту правового акта.

Перечень документов, прилагаемых к проекту закона, вносимого на рассмотрение Президента, определяется соответствующими правовыми актами Президента Республики Беларусь.

Проекты декретов, указов и распоряжений Президента, а также проекты законов Республики Беларусь, представляемые Президенту Республики Беларусь, подготавливаются в Аппарате Совета Министров Республики Беларусь для доклада руководству Совета Министров Республики Беларусь при необходимости с участием представителей соответствующих органов государственного управления в порядке, предусмотренном Законом Республики Беларусь "О нормативных правовых актах Республики Беларусь", иными актами законодательства с учетом решений Президента Республики Беларусь.

Аппарат Совета Министров обеспечивает всесторонний комплексный анализ внесенных в Правительство проектов правовых актов Президента Республики Беларусь и составляет в установленном порядке представляемое руководству Совета Министров заключение Аппарата Совета Министров Республики Беларусь по проекту, содержащее информацию о соблюдении требований Регламента Совета Министров при внесении проекта, полноте представленных обоснований, расчетов и прогнозов социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации проекта, соответствии его Конституции Республики Беларусь, правовым актам Президента, законам.

При необходимости Аппаратом Совета Министров Республики Беларусь представляются конкретные предложения о доработке внесенных документов республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров.

Проекты рассматриваются на заседаниях Совета Министров или его Президиума, и после одобрения и визирования соответствующими должностными лицами в порядке, установленном Регламентом для визирования проектов постановлений визируются Премьер-министром, а в его отсутствие - Первым заместителем Премьер-министра или по поручению Премьер-министра Республики Беларусь одним из заместителей Премьер-министра и направляются Президенту Республики Беларусь.

Совет Министров вносит на рассмотрение Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь проекты законов.

Проекты законов, результатом принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, вносятся в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь только с согласия Президента.

Проекты законов представляются на рассмотрение Совета Министров органами государственного управления в порядке, установленном Регламентом для внесения проектов постановлений.

К проектам законов прилагаются (на отдельных листах):

письмо с обоснованием необходимости принятия закона, включая финансово - экономическое обоснование, согласованное с Министерством финансов в порядке, установленном настоящим Регламентом, и информацией о назначении докладчика по законопроекту в Палате представителей;

информация о согласовании и визировании проекта закона;

перечень законодательных актов, подлежащих изменению, дополнению или отмене в связи с принятием законопроекта;

информация о предварительной экспертизе законопроекта учеными и специалистами, заключениях заинтересованных государственных органов, замечаниях и предложениях по этому законопроекту;

список лиц, разрабатывавших проект закона.

Проекты законов подготавливаются в Аппарате Совета Министров в порядке, предусмотренном Законом "О нормативных правовых актах Республики Беларусь" и Регламентом для разработки проектов постановлений, и до рассмотрения Советом Министров направляются на заключение в Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь. Если при рассмотрении законопроекта Советом Министров, его Президиумом принято решение о его доработке, то доработанный законопроект направляется на заключение в указанный центр повторно.

Проекты законов рассматриваются на заседаниях Совета Министров и его Президиума, и после одобрения и визирования соответствующими должностными лицами в порядке, установленном Регламентом для визирования проектов постановлений направляются Премьер-министром, а в его отсутствие - Первым заместителем Премьер-министра или по поручению Премьер-министра одним из заместителей Премьер-министра в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь.

К проекту закона, вносимому в Палату представителей, прилагаются следующие сопроводительные документы:

письмо с обоснованием необходимости принятия закона, включая финансово-экономическое обоснование, согласованное с Министерством финансов в порядке, установленном Регламентом, и информацией о назначении докладчика по законопроекту в Палате представителей и направлении в Национальный центр правовой информации Республики Беларусь этого проекта и предусмотренных законодательными актами сопроводительных документов к нему для включения в компьютерный банк данных проектов законов Республики Беларусь;

информация о согласовании и визировании проекта закона;

заключение по проекту закона Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, а также иные экспертные заключения, если они давались;

документ, подтверждающий согласие Президента, если следствием принятия соответствующего законопроекта может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов;

документ, подтверждающий, что Президенту направлены копии законопроекта и сопроводительных документов к нему.

Другие документы направляются в Парламент по поручению (указанию) Премьер-министра, а в его отсутствие - Первого заместителя Премьер-министра или по поручению Премьер-министра - одного из заместителей Премьер-министра.

Докладчиком в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь по проекту закона, вносимому Советом Министров в Парламент, назначается, как правило, руководитель республиканского органа государственного управления, вносившего законопроект в Совет Министров. Руководитель республиканского органа государственного управления, назначенный докладчиком, должен принимать участие в заседаниях Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и их органов, на которых рассматривается соответствующий законопроект, обеспечивать проведение на этих заседаниях позиции Правительства по обсуждаемым вопросам, оперативно представлять в Совет Министров информацию о результатах рассмотрения законопроекта в Парламенте.

**Право законодательной инициативы**. В соответствии с частью 1 ст. 99 Конституции Правительство обладает правом законодательной инициативы. Процедура реализации права законодательной инициативы устанавливается Регламентом Палаты представителей от 4 декабря 1997г., Регламентом Совета Республики от 2 апреля 1998г., Указом от 4 марта 1998г. № 99 «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь», другим законодательством.

**Ответственность Правительства**. Согласно части 2 ст. 106 Конституции Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь.

Согласно части 3 ст. 106 Конституции Республики Беларусь Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь. Это обусловлено статусом Президента, его полномочиями по назначению Премьер-министра и формированию в целом Правительства. В соответствии с частью 11 ст. 106 Конституции Правительство в случае отставки или сложения полномочий по поручению Президента продолжает осуществлять свои полномочия до сформирования нового Правительства.

Правительство в полном составе, Премьер-министр или любой член Правительства имеют право заявить Президенту о своей отставке, если сочтут невозможным исполнять возложенные на них обязанности. Отставка Премьер-министра не влечет за собой сложения полномочий Правительством.

Отставка Правительства может наступить и в случае выражения Палатой представителей вотума недоверия Правительству. После выражения вотума недоверия Правительству Президент вправе согласиться с Палатой представителей и отправить Правительство в отставку либо не согласиться и распустить Палату представителей.

Президент вправе по собственной инициативе принять решение об отставке Правительства и освободить от должности любого члена Правительства.

Отставка Правительства может наступить и в случае постановки Премьер-министром перед Палатой представителей вопроса о доверии Правительству по представленной программе или по конкретному поводу. Если Палата представителей в доверии отказывает, Президент вправе в десятидневный срок принять решение об отставке Правительства или о роспуске Палаты представителей и назначении новых выборов. При отклонении отставки Правительство продолжает осуществлять свои полномочия.

**4.3 Республиканские органы государственного управления в правотворческом процессе**

Совет Министров руководит системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления, координирует, направляет и контролирует их работу. В систему республиканских органов государственного управления входят Министерства Республики Беларусь, Государственные комитеты Республики Беларусь и комитеты при Совете Министров Республики Беларусь.

Республиканские органы государственного управления являются юридическими лицами, образуются, реорганизуются и ликвидируются Президентом.

**Компетенция.** Республиканские органы государственного управления, подчиненные Совету Министров, их территориальные органы в пределах своей компетенции принимают (издают) правовые акты на основе и в целях исполнения Конституции, законов, актов Президента, постановлений Совета Министров (часть 9 ст. 12 Закона о Совете Министров Республики Беларусь).

**Виды актов**. Согласно ст. 18 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления могут приниматься (издаваться) только в случаях и пределах, предусмотренных Конституцией, нормативными правовыми актами Президента, законами, положениями о соответствующих органах, а также нормативными правовыми актами Совета Министров.

Нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления принимаются (издаются) в форме постановлений и приказов.

Постановления республиканского органа государственного управления – нормативные правовые акты, принимаемые коллегиально на основе и во исполнение нормативных правовых актов большей юридической силы в пределах их компетенции соответствующего государственного органа и регулирующие общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности (часть 11 статьи 2 Закона о нормативных правовых актах Республики Беларусь).

Приказ – нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера, издаваемый руководителем республиканского органа государственного управления, в пределах компетенции возглавляемого им органа в соответствующей сфере государственного управления (часть 16 статьи 2 Закона о нормативных правовых актах Республики Беларусь).

Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан или носящие межведомственный характер, принимаются республиканскими органами государственного управления коллегиально в форме постановлений.

Принимаемые (издаваемые) министерствами, иными республиканскими органами государственного управления иные нормативные правовые акты (инструкции, положения, уставы, правила) утверждаются постановлениями или приказами.

При принятии (издании) министерствами, иными республиканскими органами государственного управления нормативного правового акта обязательно указание в нем, на основании и во исполнении какого акта Президента, закона, постановления Совета Министров принимается (издается) данный акт.

**Юридическая сила актов**. В иерархии нормативных правовых актов постановления и приказы республиканских органов государственного управления занимает место после Конституции, законов, актов Президента и постановлений Совета Министров.

Нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления (исполнительной власти), если они противоречат Конституции, законам, декретам и указам Президента, постановлениям Совета Министров, распоряжениям Премьер-министра могут быть отменены Президентом, нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству, - Советом Министров.

**Специфика осуществления правотворческой деятельности**. Как и все проекты нормативных правовых актов, акты республиканских органов государственного управления подлежат обязательной юридической экспертизе. Эта экспертиза проводится их юридическими службами. Кроме того, принятые (изданные) нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления подлежат обязательной юридической экспертизе, проводимой Министерством юстиции. Порядок осуществления обязательной юридической экспертизы регламентируется Инструкцией о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня, утвержденной постановлением Совета Министров 23 сентября 2006 г.

Данные акты в 3-дневный срок со дня их принятия (издания) направляются в Министерство юстиции. К нормативным правовым актам прилагаются оригинал нормативного правового акта, пять копий на бумажных носителях, магнитный носитель с файлом текста нормативного правового акта и следующие документы: сопроводительное письмо, подписанное руководителем нормотворческого органа или его заместителем;

обоснование принятия (издания) нормативного правового акта, включая финансово-экономическое обоснование, подписанное руководителем или его заместителем;

выписка из протокола (копия протокола) заседания коллегии либо выписка из решения коллегии (копия решения) нормотворческого органа.

Министерством юстиции могут быть запрошены и иные документы, имеющие значение для проведения юридической экспертизы.

Юридическая экспертиза нормативных правовых актов проводится Министерством юстиции в 10-дневный срок с даты поступления документов.

Юридическая экспертиза нормативных правовых актов, в которых содержатся важные и (или) срочные мероприятия, проводится не позднее дня, следующего за днем поступления их в Министерство юстиции.

При необходимости срок юридической экспертизы может быть продлен Министерством юстиции, но не более чем на 10 дней.

В отдельных случаях, определяемых Министерством юстиции, срок юридической экспертизы может быть продлен на срок проведения дополнительной экспертизы или рассмотрения запроса другим органом (организацией), но не более чем на один месяц.

Согласно пункта 10 Инструкции основными критериями оценки представленных на юридическую экспертизу нормативных правовых актов являются:

соответствие Конституции, актам Президента, законам и актам большей юридической силы по отношению к проверяемому акту;

соответствие международным договорам Республики Беларусь;

соответствие требованиям унификации законодательства, осуществляемой в рамках интеграционных процессов Республики Беларусь и Российской Федерации;

совместимость с законодательством Республики Беларусь;

соблюдение требований нормотворческой техники.

При подготовке заключения по нормативному правовому акту также оцениваются:

обоснованность выбора формы данного акта;

полнота, необходимость и приоритетность правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Юридическая экспертиза нормативного правового акта завершается подготовкой заключения, содержащего обоснованный вывод о соответствии либо несоответствии нормативного правового акта пункту 10 Инструкции, и о допустимости включения этого акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

**Тема 5.** **Роль судебной власти в правотворческой деятельности**

Вопросы темы:

5.1 Механизм и формы участия судебных органов Республики Беларусь в правотворческом процессе

5.2 Взаимодействие судебных органов с органами законодательной и исполнительной ветвей власти по вопросам законодательства

5.3 Судебная практика и судебная статистика как формы планирования правотворческой деятельности в государстве

**5.1 Механизм и формы участия судебных органов Республики Беларусь в правотворческом процессе**

В соответствии со ст. 2 Кодекса от 29 июня 2006г. «О судоустройстве и статусе судей» судебная власть в Республике Беларусь принадлежит только судам. Она осуществляется ими в лице судей и привлекаемых в установленных этим кодексом и иными законодательными актами порядке и случаях к осуществлению правосудия народных заседателей. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, уголовного, хозяйственного и административного судопроизводства. Судебная власть самостоятельна, она взаимодействует с законодательной и исполнительной властью.

Правовую основу участия судебных органов в правотворческом процессе составляют Конституция, Кодекс «О судоустройстве и статусе судей» от 29 июня 2006 г., Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г., Декрет Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 «Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь», Регламент Конституционного Суда Республики Беларусь от 18 сентября 1997г., Регламент Пленума Высшего Хозяйственного суда Республики Беларусь от 7 декабря 2000г. и другим законодательством.

В белорусской юридической литературе практически не обсуждается вопрос о судейском правотворчестве. В настоящее время официально в Законе “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” закреплено, что «Акты Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь (постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь), Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь (постановления Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь), Генерального прокурора Республики Беларусь – нормативные правовые акты, принятые в пределах их компетенции по регулированию общественных отношений, установленной Конституцией Республики Беларусь и принятыми в соответствии с ней иными законодательными актами» (часть 10 ст. 2 Закона о нормативных правовых актах Республики Беларусь).

В соответствии с частью 8 статьи 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей Конституционный Суд вправе вносить Президенту, в палаты Национального собрания, Совет Министров, другие государственные органы в соответствии с их компетенцией предложения о необходимости внесения в акты законодательства изменений и (или) дополнений, принятия новых нормативных правовых актов.

Конституционный Суд не наделен правом законодательной инициативы. Поэтому Конституционный Суд Республики Беларусь не вносит законопроекты (оформленные надлежащим образом) или законодательные конкретные предложения (идеи, концепции).

Одной из форм участия судебных органов в законотворчестве является право участия председателей Конституционного Суда, Высшего хозяйственного Суда, Верховного Суда Республики Беларусь на заседаниях Палат парламента.

Судебные органы, помимо осуществления функции осуществления правосудия, наделены Конституцией (часть 2 статьи 112) функцией судебного контроля за соответствием нормативного акта Конституции. Эту функцию общие и хозяйственные суды осуществляют при рассмотрении конкретных дел. Если суд приходит к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным.

Постановлением Пленума Высшего Хозяйственного Суда «О порядке обращения хозяйственных судов Республики Беларусь в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложениями о проверке конституционности нормативных актов» от 26 апреля 2005 г. такой порядок установлен. В соответствии со статьей 116 Конституции давать заключения о соответствии законов, декретов, указов и иных нормативных актов государственных органов Конституции уполномочен Конституционный Суд.

Хозяйственный суд принимает решение на основе конкретной нормы Конституции или закона, поскольку, по его мнению, нормативный акт полностью или частично подлежит проверке на соответствие Конституции.

При отсутствии в Конституции нормы прямого действия, на которую хозяйственный суд мог бы сослаться, и, по мнению судьи, несоответствии нормативного акта Конституции хозяйственный суд должен руководствоваться статьей 145 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь и вынести определение о приостановлении производства по делу до принятия решения по этому вопросу, рассматриваемому в порядке конституционного производства.

После вступления в законную силу судебного постановления хозяйственный суд, рассмотревший (рассматривающий) дело, в соответствии со статьей 6 Закона Республики Беларусь "О Конституционном Суде Республики Беларусь" ставит вопрос перед Высшим Хозяйственным Судом Республики Беларусь о внесении предложения в Конституционный Суд о признании данного нормативного акта неконституционным.

Пленум (Президиум) Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь рассматривает представление суда и направляет в Конституционный Суд предложение о проверке нормативного акта на соответствие Конституции, о чем сообщает хозяйственному суду, направившему представление.

Таким образом, Пленум Высшего Хозяйственного Суда ориентировал судей на прямое применение Конституции или закона, когда они убеждены в коллизии между Конституцией, законами и другими нормативными правовыми актами.

Высшие судебные инстанции Республики Беларусь вносят в правотворческие органы предложения о совершенствовании законодательства. Так, согласно Кодексу о судоустройстве и статусе судей от 29 июня 2006 г. Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь имеют право разрабатывать и вносить в компетентные государственные органы предложения о необходимости внесения в акты законодательства изменений и дополнений или принятии новых нормативных правовых актов (часть 8 ст. 22, часть 8 ст. 46, часть 7 ст. 69).

**Осуществление судебного контроля за конституционностью нормативных актов**. Для правового государства особое значение приобретает деятельность Конституционного Суда. Согласно части 4 ст. 116 Конституции и частью 2 ст. 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей к его ведению отнесены вопросы контроля и дачи заключений:

о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;

о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение закона, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам;

о соответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Генерального прокурора Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам;

о соответствии актов любого другого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам.

**Формы судебного реагирования на выявленные правовые коллизии**. По вопросам, указанным в части 2 ст. 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей Конституционный Суд принимает заключения. Заключения Конституционного Суда являются окончательными, обжалованию и опротестованию не подлежат (часть 13 ст. 24 Кодекса о судоустройстве и статусе судей).

Признавая законы и другие нормативные правовые акты неконституционными, Конституционный Суд выполняет определенную роль, сравнимую с ролью одного из участников правотворческого процесса. Он нацеливает правотворческие органы на создание более качественного законодательства, ориентирует их нормотворческую деятельность на соответствие Конституции.

Конституционный Суд Республики Беларусь не отменяет нормативные правовые акты. Он признает их неконституционными, которые уже не могут применяться на практике. Ни один государственный орган, ни одно должностное лицо не вправе ссылаться на признанный неконституционным полностью или частично правовой нормативный акт.

Нормативные правовые акты, признанные согласно заключению Конституционного Суда Республики Беларусь не соответствующими Конституции Республики Беларусь или нормативным правовым актам, обладающим более высокой по отношению к ним юридической силой, считаются утратившими силу в целом или в определенной их части с момента внесения в них соответствующих изменений и (или) дополнений либо принятия новых нормативных правовых актов.

Признание нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствующими Конституции Республики Беларусь или нормативным правовым актам, обладающим более высокой по отношению к ним юридической силой, является основанием для отмены положений иных нормативных правовых актов, основанных на таком нормативном правовом акте или его отдельных положениях либо воспроизводящих его или содержащих эти положения. Положения таких нормативных правовых актов не могут применяться судами, иными органами, а также должностными лицами.

**5.2 Взаимодействие судебных органов с органами**

**законодательной и исполнительной ветвей власти по вопросам законодательства**

Согласно ст. 66 Регламента Палаты представителей и ст. 106 Регламента Совета Республики на их заседаниях, в том числе закрытых, имеют право присутствовать наряду с некоторыми другими высшими должностными лицами Республики Беларусь также председатели Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда.

Руководители судебных органов и другие лица, приглашенные для участия в заседании Палаты представителей, вправе с разрешения председательствующего участвовать в обсуждении, задавать вопросы, давать справки, передавать в секретариат сессии тексты своих выступлений и другие материалы.

В соответствии с абзацами 3, 4, 5, 6 части 2 ст. 50 Кодекса о судоустройстве и статусе судей в заседаниях Пленума Верховного Суда Республики Беларусь имеют право принимать участие: председатели палат Национального собрания Республики Беларусь и их заместители, а также по их поручению председатели постоянных комиссий палат Национального собрания; Премьер-министр Республики Беларусь и его заместители; Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь и его заместитель; Председатель Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь и его заместители.

Эти же лица имеют право участия в заседаниях Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. В них участвуют также Министр по налогам и сборам Республики Беларусь и его заместители, Министр экономики Республики Беларусь и его заместители и другие должностные лица (Статья 73 Закона о судоустройстве и статусе судей).

В главе 22 Регламента Совета Республики регламентируется порядок избрания шести судей Конституционного Суда.

Совет Республики избирает шесть судей Конституционного Суда тайным голосованием, если Совет Республики не примет иное решение.

Кандидатуры для избрания на должности судей Конституционного Суда выдвигаются Президиумом Совета Республики, постоянными комиссиями и членами Совета Республики из числа лиц, рекомендованных Председателем Конституционного Суда.

Избранными на должности судей Конституционного Суда кандидаты, получившие в результате голосования большинство голосов от полного состава Совета Республики.

Кроме того, Совет Республики дает согласие на назначение Президентом Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателя и судей Высшего Хозяйственного Суда (пункт 2 ст. 98 Конституции).

В соответствии с частью 4 ст. 116 Конституции и частью 2 ст. 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей палаты имеют право обращения в Конституционный Суд для проверки конституционности нормативных правовых актов. Порядок подготовки, рассмотрения и принятия обращения в Конституционный Суд регулируется главой 33 Регламента Палаты представителей и главой 27 Регламента Совета Республики.

Предложение о рассмотрении в Палате представителей вопроса об обращении в Конституционный Суд может вноситься в Палату представителей субъектами права законодательной инициативы (ст. 229 Регламента Палаты представителей), которое оформляется постановлением.

Статья 256 Регламента Совета Республики подробно регулирует процедуру обращения в Конституционный суд. Предложение о рассмотрении в Совете Республики вопроса об обращении в Конституционный Суд может вноситься Председателем Совета Республики, Заместителем Председателя Совета Республики, Президиумом Совета Республики, постоянными комиссиями и членами Совета Республики.

В предложении о проверке конституционности акта должны содержаться:

наименование международного договора или акта, подлежащего проверке, сведения об источнике его опубликования;

основания для рассмотрения вопроса в Конституционном Суде;

позиция инициатора предложения, ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы законодательства;

перечень прилагаемых документов.

К предложению о проверке конституционности акта прилагаются:

заверенная в установленном порядке копия полного текста международного договора или акта, конституционность которого в целом или в отдельной его части подлежит проверке, с необходимым переводом и указанием источника опубликования (получения) данного акта;

указание о представителе Совета Республики в Конституционном Суде по рассматриваемому вопросу.

К предложению могут прилагаться список свидетелей и экспертов, которых предлагается вызвать в заседание Конституционного Суда, заключения специалистов, а также другие документы и материалы, подлежащие рассмотрению Конституционным Судом.

Решение Совета Республики об обращении в Конституционный Суд принимается большинством голосов от полного состава Совета Республики и оформляется постановлением Совета Республики.

В заседаниях Конституционного Суда могут участвовать председатели палат Парламента, Премьер-министр Республики Беларусь и излагать свою позицию по всем вопросам, рассматриваемым Конституционным Судом.

**Судебная практика и судебная статистика как формы планирования правотворческой деятельности в государстве.** Судебная практика – часть механизма правового регулирования. Собственно правотворчество начинается с момента анализа общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, учета объективных закономерностей развития того или иного общественного явления и максимального их отражения в принятом нормативном правовом акте. За этапом правотворчества наступает этап правоприменения. Правоприменением, наряду с другими государственными органами, занимаются и суды. Они разрешают конкретные судебные дела, применяя к ним нормы актов законодательства. Именно практика является критерием истины. Она показывает, насколько качественными и эффективными являются нормы права, обеспечивают ли нормы права социальную справедливость. Только практика показывает, насколько правильно правотворческие органы предусмотрели и предугадали развитие общественных отношений, и, соответственно, урегулировали их нормами права. Практика применения норм права свидетельствует, что это удается не всегда. Поэтому практика реализации норм права оказывает обратное влияние на правотворческий процесс.

Все суды изучают и обобщают судебную практику, ведут судебную статистику. Пленумы Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь на основе рассмотрения и обобщения судебной практики, судебной статистики, дают в порядке судебного толкования разъяснения по вопросам применения законодательства. Эти постановления Пленумов являются нормативными правовыми актами судебного толкования.

Кроме того, суды в ряде случаев устраняют за правотворческие органы их ошибки, которые встречаются в принятых нормативных правовых актах. Иногда правовой нормативный акт государственного органа противоречит правовому акту, принятому вышестоящим государственным органом по такому же вопросу. В случае коллизии между нормативными правовыми актами суды обязаны руководствоваться нормой акта, обладающего высшей юридической силой (ст. 71 Закона о нормативных правовых актах Республики Беларусь).

Суды, как правоприменительные органы, иногда выявляют пробелы в нормативных правовых актах. Они не имеют права отказать в рассмотрении и разрешении дела в суде, сославшись на отсутствие соответствующего нормативного правового акта. В этом случае суды должны руководствоваться частью 2 и 3 статьи 72 Закона о нормативных правовых актах Республики Беларусь, которые гласят: «До внесения соответствующих изменений и (или) дополнений преодоление пробелов может осуществляться путем использования институтов аналогии закона и аналогии права. Применение институтов аналогии закона и аналогии права запрещается в случаях привлечения к уголовной или административной ответственности».

В этой связи суды обращаются в соответствующие правотворческие органы с предложением о совершенствовании законодательства, которым приходится планировать внесение соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство.

**Тема 6. Правотворчество местных органов управления и самоуправления**

Вопросы темы:

6.1 Характерные черты правотворческого процесса в административно-территориальных единицах Республики Беларусь

6.2 Правотворческая деятельность местных Советов депутатов

6.3 Правотворческая деятельность исполнительных комитетов

6.4 Формы взаимодействия субъектов местного управления и самоуправления друг с другом в процессе правотворческой деятельности

**6.1 Характерные черты правотворческого процесса в административно-территориальных единицах**

**Республики Беларусь**

Согласно ст. 120 Конституции Беларуси «Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов».

Для выполнения своих полномочий органы местного управления и самоуправления наделены правом принятия нормативных правовых актов. Так, в соответствии с частью 1 ст. 122 Конституции «Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории».

Решения органов местного управления и самоуправления – нормативные правовые акты, принимаемые местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами в пределах своей компетенции с целью решения вопросов местного значения и имеющие обязательную силу на соответствующей территории (часть 17 ст. 2 Закона о нормативных правовых актах Республики Беларусь).

В соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» система местного самоуправления включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные). Местное самоуправление осуществляется также путем проведения местных референдумов, собраний граждан и через иные формы участия граждан в государственных и общественных делах (ст.5). Правовая природа Советов характеризуется двойственной юридической природой: с одной стороны, они представительные органы государственной власти, с другой стороны, вторая составляющая их правовой природы – общественная, самоуправленческая. Соответственно, нормативные правовые акты местных Советов обладают двойственной юридической природой: с одной стороны, - это решения государственных органов, а с другой стороны, - это решения органов самоуправления, обладающих соответствующей юридической силой.

Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет с правами юридического лица. Исполкомы обладают двойственной юридической природой – входят в систему органов исполнительной власти и являются одновременно органами местного управления. Соответственно, принимаемые ими нормативные правовые акты, - это решения местных исполнительных и распорядительных органов, входящих в систему органов исполнительной власти и одновременно, - решения местных органов управления.

Таким образом, особенности их правовой природы оказывают влияние на принимаемые ими нормативные правовые акты, которые также обладают двойственной юридической природой.

Особенности организации и деятельности местных Советов депутатов и местных исполнительных и распорядительных органов – построение их в виде трех уровней – первичного, базового и первичного, также накладывают отпечаток на принятие ими решений. Решения вышестоящих органов местного управления и самоуправления обязательны для исполнения соответствующими нижестоящими структурами.

Принятые нормативные правовые акты органов местного управления и самоуправления распространяют свою юридическую силу на соответствующую территорию.

В соответствии с частью 6 статьи 14 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь Советы вправе: по взаимному согласию Советов различного уровня перераспределять между собой отдельные полномочия; передавать часть своих полномочий исполнительным и распорядительным органам, органам территориального общественного самоуправления по просьбе или с согласия этих органов, за исключением полномочий, предусмотренных статьей 121 Конституции. Соответственно, органы, которым переданы полномочия, вправе принимать соответствующие нормативные правовые акты, обязательные для исполнения на соответствующей территории.

Порядок делегирования полномочий на принятие (издание) нормативного правового акта определен ст. 55 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», которая гласит: «Нормотворческий орган (должностное лицо) вправе делегировать часть своих нормотворческих полномочий иным нормотворческим органам (должностным лицам), если это не противоречит Конституции и иным законодательным актам Республики Беларусь. В нормативном правовом акте о делегировании полномочий указываются орган (должностное лицо) и срок, на который делегируется полномочие, а также иные условия делегирования. Государственный орган (должностное лицо), принимая (издавая) нормативный правовой акт в порядке реализации делегированных полномочий, обязан ссылаться на нормативный правовой акт, которым ему делегированы соответствующие полномочия». Анализ статьи позволяет утверждать, что органы территориального общественного самоуправления не вправе принимать (издавать) нормативные правовые акты.

**Местные субъекты правотворческого процесса**. Основным субъектом правотворчества являются граждане соответствующей административно-территориальной единицы. Граждане принимают решения на местном референдуме. Согласно ст. 75 Конституции местные референдумы назначаются соответствующими местнымипредставительными органами по своей инициативе либо по предложению не менее десяти процентов граждан, обладающих избирательным правом.

Среди субъектов правотворческого процесса следует назвать и население, которое имеет право на осуществление правотворческой инициативы. Население имеет право на правотворческую инициативу по вопросам местного значения. Реализация этого права населения осуществляется в порядке, предусмотренном Советом. Правотворческая инициатива населения выражается в представлении проектов решений по вопросам местного значения и их обязательному рассмотрению на открытом заседании Совета с участием представителей населения, а результаты рассмотрения – опубликованию в местных средствах массовой информации (статья 30 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь).

Наряду с населением соответствующей административно-территориальной единицы право на принятие (издание) правовых актов также имеют органы местного управления и самоуправления. В соответствии с частью 1 статьи 122 Конституции «Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории».

В соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» принимать (издавать) правовые акты могут и структурные подразделения органов местного управления и самоуправления.

Правовыми актами президиума Совета являются решения, которые принимаются большинством голосов от его состава.

Постоянные комиссии местного Совета депутатов также принимают решения рекомендательного характера, которые оформляются протоколами их заседаний.

Руководители комитетов, управлений, отделов и других структурных подразделений исполнительных комитетов издают приказы.

Председатели исполнительных комитетов и председатели местных Советов депутатов издают распоряжения по вопросам, которые не требуют коллегиального обсуждения.

Субъектами правотворческой деятельности являются собрания граждан (собрания уполномоченных). Участники собрания вправе обсуждать любые вопросы республиканского и местного значения, вносить по ним предложения или принимать рекомендации, участвовать в предварительном обсуждении и подготовке проектов решений органов местного управления и самоуправления по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни (часть 8 статьи 28 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь).

**Местные референдумы**. Одной из форм прямого волеизъяления граждан при осуществлении местного управления и самоуправления являетсяместный референдум.

Согласно статье 73 Конституции республиканские и местные референдумы проводятся для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни.

Статья 111 Избирательного кодекса Республики Беларусь определяет референдум как способ принятия гражданами Республики Беларусь решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни.

Термин “референдум” (от лат. “referendum”) переводится как “то, что должно быть сообщено”.

Гарантией прямого властвования народа является положение Конституции о том, что “решения, принятые референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом” (ст. 77). Кроме того, частью 3 статьи 124 Избирательного кодекса устанавливается следующее правило: “Если для выполнения решения, принятого референдумом, требуется издание какого-либо правового акта, он должен быть принят в течение пяти месяцев со дня вступления в силу решения, принятого референдумом”.

Решение, принятое на местном референдуме, в каком-либо утверждении местными органами управления и самоуправления не нуждается. Оно подписывается руководителем соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа.

В соответствии с частью 2 статьи 112 Избирательного кодекса “На местный референдум могут выносится вопросы, имеющие важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенные к компетенции соответствующих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов”.

На референдум не могут выносится вопросы:

- могущие вызвать нарушение территориальной целостности Республики Беларусь;

- связанные с назначением (избранием) и освобождением Президента Республики Беларусь, назначением должностных лиц, назначение, освобождение которых относится к компетенции Президента Республики Беларусь и палат Национального собрания Республики Беларусь;

- о принятии и изменении бюджета, установлении, изменении и отмене налогов;

- об амнистии, помиловании.

На местный референдум также не выносятся вопросы, имеющие значение для Республики Беларусь в целом, вопросы, урегулированные законодательными актами Республики Беларусь, вопросы, связанные с назначением на должности, утверждением в должности или освобождением от должности, относящиеся к компетенции местного исполнительного и распорядительного органа либо его руководителя.

Все другие вопросы могут быть вынесены на местный референдум.

Местный референдум – это высшее прямое волеизъявление граждан соответствующей административно-территориальной единицы, принятое путем тайного голосования, направленное на решение важнейших вопросов местного значения (обязательный референдум) или их обсуждение (консультативный референдум), относящихся к компетенции местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

На местном референдуме можно отменить или изменить решение местного Совета депутатов и местного исполнительного и распорядительного органа, а не только решить тот или иной вопрос, относящийся к компетенции местных органов управления и самоуправления. Решение, принятое на местном референдуме, обладает высшей юридической силой, верховенством над актами органов местного управления и самоуправления.

В соответствии с частью 1 статьи 50 Закона Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” решения местного референдума обязательны для соответствующих Советов, исполнительных комитетов и местных администраций, органов территориального общественного самоуправления, всех предприятий, организаций, учреждений, объединений и граждан на соответствующей территории.

Местный консультативный референдум может проводиться для выяснения мнения населения при решении вопросов административно - территориального устройства, при наименовании и переименовании административно – территориальных и территориальных единиц, проспектов, улиц, площадей.

Конституция и Избирательный кодекс Республики Беларусь устанавливают следующие специальные (частные) принципы проведения референдумов: всеобщность участия граждан, свободное, равное и тайное голосование (ст. 76 Конституции, часть 4 ст. 3, ст. 4, ст. 5, часть 1 ст. 6, часть 2 ст. 7, ст. 9, ст. 11, ст. 13 Избирательного кодекса Республики Беларусь).

Право граждан на участие в референдуме гарантируется статьей 37 Конституции Республики Беларусь. Избирательный кодекс уточняет, что участвовать в референдуме имеют право граждане Республики Беларусь, достигшие ко дню или в день референдума 18 лет, постоянно или временно проживающие на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Избирательный кодекс устанавливает причины, ограничивающие участие некоторых категорий граждан в референдуме.

Не участвуют в референдуме граждане, признанные судом недееспособными, лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы. В голосовании не принимают участия лица, в отношении которых избрана мера пресечения – содержание под стражей. Какие-либо другие прямые или косвенные ограничения прав граждан на участие в местном референдуме в зависимости от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения и религии, политических взглядов, рода и характера занятий Кодексом не предусматриваются.

Принцип свободного участия граждан в местном референдуме означает, что гражданин лично решает: участвовать или не участвовать в референдуме; никто не вправе оказывать принудительное воздействие на граждан с целью принуждения их к участию или не участию в референдуме, за что голосовать на референдуме.

Принцип равного участия в референдуме закрепляет положение, при котором каждый гражданин, проживающий на соответствующей территории, имеет один голос, передача своего голоса другому не допускается.

Принцип тайного голосования тесно связан с предыдущим принципом равного участия в референдуме. Данный принцип гарантирует гражданам свободу волеизъявления, контроль за волеизъявлением граждан не допускается. С этой целью в помещениях для голосования оборудуются специальные кабины.

Принцип прямого волеизъявления граждан на референдуме закреплен в части 2 статьи 7 Избирательного кодекса. Этот принцип означает, что граждане принимают решения на референдуме непосредственно сами. Принятые ими решения в каком-либо утверждении не нуждаются. Каждый гражданин выражает свою волю самостоятельно. Этот принцип повышает ответственность граждан за принятые ими же решения, развивает чувство сопричастности к происходящим на территории соответствующей административно - территориальной единицы процессам.

Принцип гласности при подготовке и проведении референдума закреплен в статье 13 Избирательного кодекса. Этот принцип означает, что подготовка и проведение референдума осуществляется открыто и гласно. На соответствующие комиссии, местные представительные, исполнительные и распорядительные органы возлагается обязанность информировать граждан о своей работе по подготовке и проведению референдума, составе, месте нахождения и времени работы комиссий, списках граждан, имеющих право участвовать в референдуме, о результатах голосования на референдуме.

На заседаниях комиссий по проведению местного референдума и во время голосования, при подсчете голосов и определении результатов голосования имеют право присутствовать депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики, депутаты местных Советов депутатов, представители политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, средств массовой информации, наблюдатели от иностранных государств и международных организаций.

В соответствии со статьей 75 Конституции Республики Беларусь “Местные референдумы назначаются соответствующими местными представительными органами по своей инициативе либо по предложению не менее десяти процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории ”.

Часть 1 статьи 126 Избирательного кодекса закрепляет право инициативы на проведение местного референдума следующим образом: “Право инициативы на проведение местного референдума принадлежит местным представительным органам и гражданам Республики Беларусь, постоянно проживающим на территории соответствующей области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета. Инициатива граждан выражается в виде предложения, внесенного не менее десятью процентами граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории”.

Если с инициативой о проведении местного референдума выступают граждане, ими образуется инициативная группа из числа лиц, имеющих право участвовать в референдуме, в количестве:

в области и городе Минске – не менее 50 человек;

в районе, городе, районе в городе – не менее 20 человек;

в поселке, сельсовете – не менее 10 человек.

Порядок подготовки и проведения местного референдума в Избирательном кодексе четко не изложен. В нем указывается, что вся деятельность должна осуществляться применительно к нормам законодательства о республиканском референдуме.

Регистрация инициативных групп и вопрос, предлагаемый на местный референдум, осуществляется соответствующими местными исполнительными и распорядительными органами.

Полагаем, что для регистрации должны быть представлены следующие документы:

1) заявление, содержащее просьбу зарегистрировать инициативную группу и вопрос (проект решения), предлагаемый ею на местный референдум;

2) формулировка вопроса, предлагаемого на местный референдум;

3) протокол собрания инициативной группы, на котором было принято решение об образовании группы, выдвижении инициативы о проведении референдума, вопросе (проекте решения), предлагаемых на референдум, избрании председателя группы и координаторов по соответствующим территориям;

4) список участников собрания, подписанный председателем и секретарем собрания;

5) список членов инициативной группы с их подписями, давших согласие на участие в работе инициативной группы, заверенными нотариально. В списке инициативной группы указываются фамилия, имя, отчество, дата рождения, место жительства, серия и номер паспорта или реквизиты заменяющего его удостоверения личности каждого члена группы.

Собрание инициативной группы правомочно, если в нем принято участие более половины состава инициативной группы. Решения собрания принимаются большинством голосов его участников.

Документы, представленные инициативной группой, направляются местным исполнительным и распорядительным органам на заключение в соответствующее областное, Минское городское управление юстиции, которые проверяют соответствие вопроса (проекта решения), выносимого на референдум, требованиям законодательства и соблюдение порядка образования инициативной группы.

Формулировка вопроса (проекта решения), предлагаемого на референдум, может быть уточнена по согласованию с инициативной группой, о чем должен быть представлен протокол собрания группы.

В течение 30 дней со дня обращения за регистрацией инициативной группе выдается свидетельство о регистрации, образец подписного листа, а членам инициативной группы – соответствующие удостоверения, если получено положительное заключение областного или Минского городского органа юстиции.

В регистрации отказывается, если нарушены требования Избирательного кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь. Отказ в регистрации инициативной группы может быть обжалован в месячный срок в районный, городской суд. Кодекс не предусматривает возможность обжалования отказа в регистрации вопроса (проекта решения), предлагаемого на местный референдум.

После регистрации инициативная группа получает образец подписанного листа и приступает к сбору подписей в поддержку проведения референдума.

Материальное обеспечение агитации по инициированию местного референдума и сбору подписей граждан осуществляется за счет средств инициативной группы, которая открывает для этого счет в банке. На данный расчетный счет вправе перечислять денежные средства граждане Республики Беларусь, различные предприятия, организации (за исключением государственных), политические партии, другие общественные объединения, трудовые коллективы. Полагаем, что пожертвования могут осуществлять лишь те субъекты, которые находятся на территории соответствующей административно-территориальной единицы, либо деятельность которых распространяется на данную территорию, и имеющие в ней свои филиалы, представительства, отделения и другие организационные структуры.

Иностранные граждане, иностранные государства, предприятия, организации, международные организации, предприятия Республики Беларусь с иностранными инвестициями не вправе оказывать материальную поддержку по проведению местного референдума.

Сбор подписей граждан в поддержку инициативы о проведении местного референдума осуществляется только членами инициативной группы в двухмесячный срок со дня регистрации инициативной группы.

Подписной лист референдума должен содержать следующие положения:

а) формулировку вопроса, предлагаемого на референдум и (или) изложение существа предлагаемого решения;

б) фамилию, имя, отчество члена инициативной группы, собирающего подписи;

в) номер свидетельства о регистрации инициативной группы и органа, выдавшего его;

г) фамилию, имя, отчество, дату рождения, место жительства, номер и серию паспорта или реквизиты заменяющего его удостоверения личности, дату подписания и роспись гражданина. Все эти сведения в подписном листе выполняются гражданином собственноручно.

В подписной лист могут быть включены только подписи граждан, проживающих в одном населенном пункте, а в городах с районным делением - в одном районе города.

Каждый подписной лист после его заполнения должен быть заверен подписью члена инициативной группы, собиравшего подписи, в присутствии руководителя либо заместителя руководителя местного исполнительного и распорядительного органа, на территории которого проводился сбор подписей, и немедленно заверяется печатью этого органа. На каждом подписном листе производится запись об общем числе заверенных подписей и дате такого заверения. Подписные листы изготавливаются за счет средств инициативной группы.

С момента регистрации инициативной группы местного референдума она имеет право выступать с сообщениями в печати и других средствах массой информации, проводить в установленном законодательством порядке митинги, шествия, демонстрации в поддержку проведения референдума и организовывать сбор подписей граждан на подписных листах.

Гражданин имеет право подписаться в поддержку предложения о проведении референдума только один раз. Запрещается принуждение граждан с целью получения подписи в подписном листе, а также использование противоправных форм сбора подписей.

На сбор подписей отводится два месяца. Если по истечении двух месяцев не было собрано необходимого количества подписей граждан, дальнейший сбор подписей прекращается. С инициативой по одному и тому же вопросу разрешается выступать не ранее чем через год после отклонения соответствующим исполкомом предложения о проведении референдума в связи с отсутствием требуемого количества подписей.

Если в течении срока, установленного для сбора подписей, собрано необходимое их количество, то подписные листы передаются в соответствующий исполнительный комитет, районную администрацию в городе, которые в десятидневный срок проверяют достоверность подписей граждан в подписных листах. При этом должно быть проверено не менее двадцати процентов подписных листов, сданных инициативной группой.

По результатам проверки достоверности данных в подписных листах подпись гражданина может быть признана достоверной или недостоверной. В частях 13 и 14 статьи 61 Избирательного кодекса приведены признаки, в соответствии с которыми подписи граждан считаются недостоверными. В частности, они признаются таковыми, если обнаружены фиктивные подписи, подписи граждан, выполненные от имени разных лиц одним лицом или от имени одного лица другим лицом, подписи лиц, не обладающих избирательным правом, подписи граждан, указавших в подписном листе данные, не соответствующие действительности и т.п.

В Избирательном кодексе Республики Беларусь не указан механизм проверки достоверности данных в подписных листах. Представляется, что во всяком случае исполнительные и распорядительные органы не имеют право вызывать граждан в исполнительный комитет или местную администрацию с целью уточнения каких-либо сведений, касающихся подписных листов. Такую проверку могут осуществить, наряду с работниками исполкома, местной администрации, графологи, а также другие приглашенные специалисты, имеющие познания в области почерковедческой экспертизы.

Если количество обнаруженных при проверке недостоверных подписей граждан составит более 15 процентов от количества проверенных подписей, проводится дополнительная проверка еще 15 процентов подписей от количества подписей в подписных листах, сданных членом (членами) инициативной группы (Часть 4 статьи 116 Избирательного кодекса). В случае, если суммарное количество недостоверных подписей граждан составит более 15 процентов от общего количества проверенных подписей в подписных листах, дальнейшая проверка прекращается. Это правило распространяется в целом на всю территорию Совета, на которой предполагается проведение референдума, и исполнительный и распорядительный орган вправе отклонить предложение о проведении референдума.

Данное положение Избирательного кодекса будет действовать иначе в тех случаях, когда, например, референдум предполагается проводить на всей территории области и проверка достоверности подписей граждан осуществляется районными, городскими исполкомами, районными администрациями в городах. Если такая ситуация с недостоверными подписями сложилась в одном из районов, то все подписи граждан в подписных листах не учитываются при определении результата сбора подписей только в районе.

О результатах сбора подписей граждан соответствующий исполнительный комитет или районная администрация в городе принимает решение. В решении указываются: общее количество подписей в подписных листах, принятых от инициативной группы; количество подписей, достоверность которых проверялась; количество подписей, признанных достоверными, и количество подписей, признанных недостоверными. Копия решения передается координатору инициативной группы, которая составляет заключительный акт и представляет его в исполнительные и распорядительный орган. Последний передает его в местный Совет депутатов.

В законодательстве о референдуме отсутствует указание о том, какие сведения должны содержаться в заключительном акте. Также, на наш взгляд, в законодательстве наблюдается пробел в отношении других документов, которые должны быть представлены инициативной группой в местный Совет. Представляется, что в заключительном акте должны указываться дата регистрации инициативной группы, наименование исполнительного и распорядительного органа, зарегистрировавшего группу, дата окончания сбора подписей, количество собранных подписей, наименование исполнительного и распорядительного органа, в котором находятся на хранении подписные листы.

Кроме того, полагаем, что инициативная группа должна составить еще один документ. Это может быть требование о проведении референдума, которое адресуется в местный Совет и должно содержать обоснование необходимости референдума, четкую формулировку вопроса (проекта решения), предлагаемых на референдум. В местный Совет также должна передаваться копия решения исполнительного и распорядительного органа.

Соответствующий исполнительный комитет или районная администрация в городе вправе отклонить предложение о проведении местного референдума с одновременным сообщением об этом инициативной группе и местному Совету депутатов в случаях:

нарушения срока для сбора подписей граждан;

отсутствия требуемого количества подписей;

выявления нарушений принципа добровольности в ходе сбора подписей, зафиксированных исполкомом или районной администрацией в городе;

установления в представленных документах других нарушений требований Избирательного кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь.

Решение соответствующего исполнительного комитета или районной администрации в городе об отклонении предложения по проведению местного референдума может быть обжаловано в месячный срок в районный, городской суд. Жалоба должна быть подписана большинством состава инициативной группы.

В Избирательном кодексе отсутствуют также варианты решений, принимаемых местным Советом по результатам рассмотрения документов по референдуму, представленных в местный Совет. Полагаем, что он вправе принять одно из следующих решений:

а) о назначении референдума, даже его проведения и мерах по его обеспечению и юридической силе решения референдума;

б) об отклонении требований о назначении референдума в случае нарушения законодательства о референдуме инициативной группой.

Следует также отметить, что Избирательный кодекс не в полной мере регулирует процедуру реализации права инициативы граждан на проведение местного референдума. В законодательстве о местном референдуме отсутствует срок, в течение которого соответствующий исполком или районная администрация в городе обязана передать заключительный акт в местный Совет. Полагаем, что для такой передачи достаточно две недели.

Решение о назначении областного, Минского городского, районного, городского, поселкового, сельского референдума принимается соответствующим местным Советом депутатов, а решение о назначении районного референдума в городе с районным делением - городским Советом депутатов не позднее 30 дней со дня внесения такого предложения.

Избирательный кодекс не предусматривает возможность обжалования инициативной группой отказа местного Совета депутатов в назначении местного референдума.

Еще раньше нами указывалось, что данным Кодексом также не предусматривается возможность обжалования инициативной группой отказа исполнительного и распорядительного органа в регистрации вопроса, выносимого на местный референдум.

Данные пробелы в законодательстве о референдуме могут быть устранены со ссылкой на нормы Конституции Республики Беларусь. Во-первых, в соответствии с пунктом 5 статьи 98 и частью 2 статьи 122 Конституции решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами, Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь. Во-вторых, согласно части 3 статьи 122 Конституции “Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь”. В-третьих, отказ в регистрации вопроса, выносимого на местный референдум или отказ в назначении местного референдума, может быть обжалован инициативной группой в судебном порядке в соответствии с частью 4 статьи 122 Конституции, которая гласит: “Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке”.

Более того, противники проведения местного референдума также могут обжаловать в суде соответствующее решение местного исполнительного и распорядительного органа или местного Совета депутатов. Основанием для такого вывода является часть 3 статьи 49 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь, которая гласит: “Решения Советов, исполнительных комитетов и местных администраций, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством Республики Беларусь случаях могут быть обжалованы физическими и юридическими лицами в судебном порядке в соответствии с законодательством Республики Беларусь”.

Местный Совет депутатов, принимая решение о назначении референдума, обеспечивает ознакомление граждан с содержанием вопроса (проекта решения), вынесенного на референдум. Решение о назначении референдума публикуется в печати, доводится до населения иными способами. Однако срок публикации решения о проведении местного референдума в законодательстве не установлен. Дата проведения референдума устанавливается не позднее трех месяцев со дня принятия решения о назначении референдума. Голосование на референдуме назначается на выходной день.

Подготовку и проведение местного референдума обеспечивают:

областного, Минского городского референдума — областная, Минская городская, районные, городские (в городах областного подчинения), районные в городах и участковые комиссии по референдуму;

районного, городского (в городах областного подчинения), районного в городе референдума — районная, городская, районная в городе и участковые комиссии по референдуму;

городского (в городах районного подчинения), поселкового, сельского референдума — городская, поселковая, сельская и участковые комиссии по референдуму.

Все комиссии по местному референдуму формируются из представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, выдвинутых в состав комиссии путем подачи заявления. Избирательный кодекс не предоставляет права выдвигать своих представителей в состав территориальных и участковых комиссий по референдуму следующим субъектам: коллективам средних специальных и высших учебных заведений, собраниям граждан по месту жительства, собраниям военнослужащих по воинским частям, органам территориального общественного самоуправления.

Областные, Минская городская комиссии по референдуму образуются президиумами областных, Минского городского Советов депутатов и областными, Минским городским исполнительными комитетами в составе 9-13 членов комиссии не позднее, чем за месяц до референдума.

Районные, городские (в городах областного подчинения) комиссии по референдуму образуются президиумами районных, городских Советов депутатов и районными, городскими исполкомами, а районные в городах комиссии по референдуму — президиумами городских Советов депутатов и городскими исполкомами в составе 9-13 членов комиссии не позднее, чем за месяц до референдума.

Городские (в городах районного подчинения), поселковые, сельские комиссии по референдуму образуются городскими, поселковыми, сельскими исполкомами в составе 7-11 членов не позднее, чем за месяц до референдума.

Участковые комиссии по референдуму образуются районными, городскими исполкомами, а в городах с районным деление — районными администрациями в составе 5-19 членов комиссии не позднее, чем за 20 дней до референдума (Часть 1 статьи 34 Избирательного кодекса).

Совместные решения президиума соответствующего местного Совета депутатов и исполкома принимаются большинством голосов от их состава. В совместном заседании этих органов должны участвовать не менее двух третей от состава президиума Совета и исполкома.

При назначении местного референдума Совет, назначивший референдум, может принять решение не образовывать соответствующие комиссии по референдуму, а возложить осуществление их полномочий на действующие территориальные избирательные комиссии.

Что касается участковых комиссий по референдуму, то считаем необходимым дополнить Избирательный кодекс нормами следующего характера. Если референдум проводится на территории поселкового или сельского Совета, то участковые комиссии должны быть вправе образовывать поселковые, сельские исполкомы. Эти нормы, касающиеся участковых комиссий, следует распространить и на их образование в случае проведения выборов депутатов поселковых и сельских Советов вместо выбывших, а также их отзыва.

Органы, образующие комиссии, вправе включить своих представителей в состав этих комиссий.

Решение об образовании комиссий с указанием их состава, места нахождения, номеров телефонов в семидневный срок публикуется в печати.

К полномочиям территориальных комиссий по местному референдуму относятся:

организация проведения референдума и осуществление контроля за соблюдением законности;

направление деятельности нижестоящих комиссий по референдуму;

заслушивание сообщений должностных лиц местных исполнительных и распорядительных органов, организаций по вопросам подготовки и проведения референдума;

контроль за своевременным и правильным составлением списков участников референдума и представлением их для всеобщего ознакомления;

распределение денежных средств между нижестоящими комиссиями по референдуму и осуществление контроля за их целевым использованием;

контроль за обеспечением комиссий помещениями, транспортом, связью, рассмотрение других вопросов материально-технического и организационного обеспечения референдума;

рассмотрение заявлений и жалоб на решения и действия нижестоящих комиссий и принятие по ним решения;

обеспечение изготовления бюллетеней;

установление результатов голосования по референдуму;

содействие средствам массовой информации в проведении разъяснения содержания вопроса, вынесенного на референдум;

опубликование результатов референдума в местных средствах массовой информации.

Комиссии по референдуму вправе осуществлять и иные полномочия, предусмотренные законодательством. Организации, государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны содействовать комиссиям в осуществлении ими своих полномочий, предоставлять необходимые для их работы сведения и материалы. Решения комиссий, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению на соответствующей территории.

К полномочиям участковой комиссии по референдуму относится решение следующих вопросов:

обеспечение соблюдения законности на территории участка для голосования по референдуму;

составление списков участников местного референдума по участку;

ознакомление граждан со списком участников референдума;

рассмотрение заявлений о неточностях в списках и решение вопроса о внесении в них соответствующих изменений;

оповещение участников референдума о месте нахождения, времени работы и номере телефона участковой комиссии, а также о дне референдума, времени и месте голосования;

обеспечение сохранности бюллетеней;

подготовка помещений для голосования;

контроль на территории участка для голосования соблюдения правил размещения агитационных материалов;

организация голосования в день референдума;

подсчет голосов и определение результатов голосования на участке;

рассмотрение заявлений и жалоб по вопросам подготовки и проведения референдума и принятие по ним решений.

Участковые комиссии обладают и другими полномочиями в соответствии с Избирательным кодексом и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Полномочия всех комиссий по референдуму прекращаются через месяц после вступления в силу решения референдума.

Для проведения голосования и подсчета голосов территория, на которой проводится местный референдум, делится на участки. Участки для голосования образуются из расчета не менее 20 и не более 3000 участников референдума. Участки для голосования могут быть образованы в санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебно-профилактических учреждениях. Участки для голосования образуются также в воинских частях.

Данные участки образуются в районах и городах районными, городскими (в городах областного подчинения) исполкомами, а в городах с районным делением — районными администрациями. Это общее правило, установленное Избирательным кодексом. Вместе с тем считаем целесообразным дополнить данный Кодекс положением о том, что, если референдум проводится на территории поселка или сельсовета, то участки для голосования должны быть вправе образовывать поселковые, сельские исполкомы. Данные дополнения, на наш взгляд, способствовали бы повышению самостоятельности и ответственности поселковых и сельских исполкомов в деле организации и проведения референдума, более четкому разграничению функций и полномочий между нижестоящими и вышестоящими исполнительными комитетами, устранению перекрестной компетенции.

Образование участков для голосования производится при проведении референдума по согласованию с соответствующими районными, городскими, районными в городах, поселковыми, сельскими комиссиями по референдуму.

Списки граждан, имеющих право участвовать в местном референдуме, составляются по каждому участку для голосования и подписываются председателем и секретарем участковой комиссии. Составление списков осуществляется на основе данных, представляемых городскими, поселковыми, сельскими исполнительными комитетами, а в городах с районным делением — районными администрациями, районными исполнительными комитетами в городах и поселках городского типа, где не образованы городские и поселковые исполнительные комитеты.

Военнослужащие, проходящие службу в воинских частях и члены их семей, другие избиратели, проживающие в районах расположения воинских частей, включаются в списки граждан, имеющих право участвовать в референдуме на основе данных, представляемых командирами воинских частей (Часть 3 статьи 19 Избирательного кодекса).

Списки граждан, имеющих право участвовать в референдуме, по участкам для голосования, образованным в санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебно-профилактических учреждениях, составляются на основе данных, представляемых руководителями указанных учреждений (Часть 4 статьи 19 Избирательного кодекса).

В списки включаются все граждане Республики Беларусь, достигшие ко дню или в день референдума 18 лет, постоянно или временно проживающие к моменту составления списка на территории данного участка для голосования и имеющие право участвовать в референдуме (Часть 1 статьи 20 Избирательного кодекса).

На наш взгляд, категории граждан, указанные в частях 3 и 4 статьи 19, части 1 статьи 20 Избирательного кодекса, конечно же имеют право участвовать в республиканском референдуме, но, что касается их участия в местном референдуме, то вопрос является спорным. Временное нахождение гражданина на той или иной территории, на наш взгляд, не должно давать ему права на участие в решении важнейших вопросов местного значения. Такое право должны иметь лишь те граждане, кто постоянно проживает на соответствующей территории.

В законодательстве Республики Беларусь, в том числе в Гражданском кодексе Республики Беларусь, в Жилищном кодексе Республики Беларусь, не дано определение понятия “постоянно проживающий”. Однако практика применения данного понятия выработала четкий критерий, хотя и не единственный: постоянно проживающими на соответствующей территории считаются те, кто имеет в паспорте постоянную прописку в данной местности. Представляется, что военнослужащие срочной службы, проходящие военную службу не в той местности, где они проживали до призыва, не должны иметь права на участие в местном референдуме, так как они временно находятся в местах дислокации воинских частей и не всегда заинтересованы в результатах голосования на местном референдуме. Эта проблема касается и студентов, временно поселившихся на соответствующей территории в связи с обучением, граждан, находящихся в стационарных лечебно-профилактических учреждениях. Поэтому предлагается внести соответствующие уточнения в Избирательный кодекс.

Гражданин, имеющий право участвовать в референдуме, может быть включен только в один список. Списки представляются для всеобщего ознакомления за пятнадцать дней до референдума, а на участках для голосования, образованных в санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебно-профилактических учреждениях, — за два дня до референдума. Граждане, поселившиеся на территории участка для голосования после предоставления списка для всеобщего ознакомления, а также граждане по какой-либо иной причине не включены в список, включаются по их просьбе в список дополнительно на основании документов, подтверждающих их проживание на территории данного участка.

Каждому гражданину предоставляется право обжаловать невключение, неправильное включение в список или исключение из списка, а также допущенные в списке неточности в указании данных о гражданине. Участковая комиссия обязана не позднее чем в двухдневный срок, а накануне и в день референдума немедленно рассмотреть заявление, внести необходимые исправления в список либо письменно отклонить данное заявление гражданина. Гражданин вправе обжаловать решение в вышестоящую комиссию либо в суд. Исправление в списке в соответствии с решением вышестоящей комиссии или суда производится немедленно участковой комиссией.

В бюллетене для голосования на референдуме воспроизводится формулировка каждого вынесенного на референдум вопроса и варианты ответа голосующего: “за” или “против”, под которыми помещаются пустые квадраты. Бюллетень для голосования должен содержать разъяснение о порядке его заполнения.

Расходы комиссий по подготовке и проведению местного референдума осуществляются за счет средств соответствующего местного бюджета, а также за счет средств организаций, общественных объединений, расположенных на территории соответствующего местного Совета депутатов и граждан, проживающих на этой территории, которые могут вносить свои денежные средства во внебюджетный фонд, создаваемый местным Советом депутатов, назначившим референдум. В процессе подготовки и проведения референдума не могут быть использованы средства иностранных государств, предприятий, организаций, иностранных граждан, международных организаций, предприятий Республики Беларусь с иностранными инвестициями.

Гражданам Республики Беларусь, политическим партиям, другим общественным объединениям, трудовым коллективам предоставляется право беспрепятственной агитации за предложение по проведению референдума, за принятие решения, вынесенного на референдум, а также против предложения по проведению референдума, против принятия решения, вынесенного на референдум.

Агитация может осуществляться через местные средства массовой информации, публичное обсуждение предложений, выносимых на референдум, на собраниях, митингах, а также путем проведения уличных шествий, демонстраций и пикетирования, выпуска агитационных печатных материалов в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Агитационные материалы по референдуму, выступления на собраниях, митингах, в печати, по телевидению, радио не должны содержать пропаганду войны, призывы к насильственному изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности Республики Беларусь, оскорблений и клеветы. Запрещается агитация и пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, выпуск и распространение сообщений и материалов, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную вражду.

Лица, агитирующие за или против вопросов, вынесенных на референдум, не вправе раздавать гражданам денежные средства, подарки и иные материальные ценности, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно предоставлять любые услуги и товары.

Агитация по вопросам, вынесенным на местный референдум, начинается со дня принятия местным Советом решения о назначении референдума и заканчивается до дня проведения голосования. Агитация в день голосования не допускается. При проведении референдума и в день голосования в помещениях для голосования на видном месте должны быть вывешены вопросы (проекты решений), вынесенные на референдум. Агитационные печатные материалы, ранее размещенные вне помещений для голосования, также сохраняются на прежних местах. В течение последних десяти дней до референдума не допускается опубликование результатов опросов общественного мнения, связанных с референдумом, прогнозом его результатов.

Районные, городские, поселковые, сельские исполнительные комитеты, районные администрации в городах организуют предоставление комиссиям по референдуму в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь, помещений для размещения комиссий и проведения голосования, а также необходимого оборудования, средств связи, транспортных средств. Данная материальная помощь комиссиям по референдуму предоставляется государственными органами и организациями, общественными объединениями.

При проведении референдума голосование проводится с 8 до 20 часов. О времени и месте голосования участковые комиссии оповещают участников референдума не позднее, чем за десять дней до референдума. На участках, образованных в воинских частях, санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебно-профилактических учреждениях, участковые комиссии вправе объявить голосование законченным и ранее 20 часов, если проголосовали все участники референдума, включенные в список.

Бюллетень для голосования выдается участнику референдума под роспись членом участковой комиссии на основании списка граждан, имеющих право участвовать в референдуме, по предъявлению паспорта или заменяющего его удостоверения личности. Голосование за других лиц не допускается.

Бюллетень заполняется голосующим в кабине или комнате для тайного голосования, в которых не допускается присутствие каких-либо других лиц. Если гражданин в силу физических недостатков не может самостоятельно заполнить бюллетень, то он вправе пригласить в кабину или комнату для тайного голосования любое другое лицо по своему усмотрению, кроме членов участковой и вышестоящих комиссий, лиц, участвующих в контроле за проведением голосования.

Участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании всем гражданам, имеющим право на участие в референдуме, в том числе тем, которые по состоянию здоровья или по другим уважительным причинам не смогут прийти в день голосования и сделали по этому поводу устные или письменные заявления. Официального подтверждения причин невозможности прийти в помещение для голосования не требуется. В этих целях в участковой комиссии должно быть необходимое количество переносных ящиков для голосования. Голосование по месту нахождения этих лиц организуется не менее чем двумя членами участковой комиссии с соблюдением всех требований Избирательного кодекса.

Участник референдума, который по тем или иным причинам не будет находиться в день референдума по месту своего жительства, вправе проголосовать на своем участке, где он включен в список участников референдума, досрочно, но не ранее чем за 5 дней до референдума. В этом случае также от участника референдума не требуется официального подтверждения причин невозможности прийти в помещение для голосования в день референдума. Досрочное голосование проводится с соблюдением всех требований Избирательного кодекса.

Подсчет голосов производится на каждом участке для голосования непосредственно членами участковой комиссии без перерыва до получения результатов голосования.

При подсчете голосов признаются недействительными бюллетени не установленного образца, бюллетени, на оборотной стороне которых отсутствуют подписи лиц, входящих в состав участковой комиссии, бюллетени, в которых не вычеркнут ни один или вычеркнуты оба варианта ответа. В случае возникновения сомнений в действительности бюллетеня вопрос разрешается членами участковой комиссии путем голосования. Результаты подсчета голосов рассматриваются на заседании участковой комиссии и заносятся в протокол. Не допускается заполнение протокола карандашом и внесение в него каких-бы то ни было исправлений.

В протоколе отражаются следующие сведения: общее число участников референдума, внесенных в списки для голосования; число граждан, получивших бюллетени; число участников референдума, голосовавших за одобрение вынесенного на референдум вопроса (проекта решения); число граждан, голосовавших против; число бюллетеней, признанных недействительными. В протоколах участковых комиссий указывается также число бюллетеней, полученных ею, число испорченных бюллетеней, число неиспользуемых бюллетеней.

Протоколы заполняются в нескольких экземплярах и подписываются председателем, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии. Они направляются в вышестоящую комиссию, в орган, образовавший комиссию и одна копия протокола вывешивается участковой комиссией после его подписания для всеобщего ознакомления. К протоколу, направляемому в вышестоящую комиссию, прилагаются особые мнения членов комиссии, заявления представителей общественности и других лиц о нарушениях, допущенных в ходе голосования или при подсчете голосов, и принятые по ним решения комиссии.

Комиссия по проведению местного референдума, получив протоколы о результатах голосования от всех участковых комиссий, определяет итоги референдума. Референдум считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, внесенных в списки участников референдума. Решение считается принятым референдумом, если за него в целом проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании.

Полагаем, что соответствующая комиссия по референдуму может признать результаты референдума в области, районе, городе, районе в городе, поселке, сельсовете, на участке для голосования недействительными из-за допущенных нарушений требований Избирательного кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь, хотя о таком исходе местного референдума в Избирательном кодексе четко не указывается. Такой результат референдума может быть лишь в том случае, если допущенные нарушения не позволяют комиссии с достоверностью определить волеизъявление граждан на референдуме, причем такие нарушения должны быть существенными, оказывающими влияние на результаты подсчета голосов “за” или “против”. Считаем также, что по представлению органов прокуратуры о нарушениях, допущенных при проведении референдума, соответствующая комиссия вправе принять решение либо о проведении в течение месяца повторного голосования на тех участках для голосования и других территориях, где были допущены нарушения, либо о проведении в течение года повторного голосования на территории области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета.

Итоги местного референдума публикуются в печати в семидневный срок. Однако в Избирательном кодексе отсутствует четкое указание на момент начала отсчета этого срока. Ведь его можно начинать отсчитывать с момента окончания голосования или после установления результатов голосования, при этом разница в днях может быть очень существенной. Представляется, что в Избирательный кодекс необходимо внести соответствующие уточнения.

Решение, принятое референдумом, вступает в силу через 10 дней после его официального опубликования, если в нем не установлен иной срок. Датой принятия решения референдума считается день референдума.

В Избирательном кодексе определено, что юридическую силу решения, принятого референдумом, определяет местный Совет при принятии решения о назначении референдума.

В соответствии со статьей 77 Конституции Республики Беларусь “Решения, принятые референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом”. Но это может быть только в том случае, если решения, принятые на местном референдуме соответствуют Конституции, Избирательному кодексу, иным актам законодательства Республики Беларусь и если они приняты в пределах компетенции местных органов управления и самоуправления. В случае, если решения противоречат действующему законодательству или приняты с нарушением законности при проведении референдума, то они могут быть обжалованы в судебном порядке.

Лица, препятствующие путем насилия, угроз, обмана, подкупа или иным путем свободному осуществлению гражданином Республики Беларусь права участвовать в референдуме, в том числе на агитацию по референдуму, воспрепятствующие работе комиссий, занимающиеся агитацией в день референдума, а также члены комиссий, должностные лица государственных органов и общественных объединений и иные лица, совершившие подлог документов, заведомо неправильный подсчет документов, нарушившие тайну голосования, не представившие комиссиям необходимые документы, или не выполнившие их решения, или допустившие незаконное использование денежных средств и материальных ресурсов при подготовке и проведении референдума либо совершившие другие нарушения законодательства о референдуме, несут административную или уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством. К ответственности привлекаются также лица, публично призывающие к бойкотированию референдума.

Так, например, в Уголовном кодексе Республики Беларусь в статье 191 устанавливается уголовное наказание за воспрепятствование осуществлению гражданам своих избирательных прав либо воспрепятствование работе избирательных комиссий – общественные работы, или штраф, или исправительные работы на срок до двух лет, или ограничение свободы на срок до трех лет, или лишение свободы на тот же срок. То же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору либо должностным лицом с использованием своего служебного положения, - наказывается ограничением свободы на срок от двух до пяти лет или лишением свободы на срок до пяти лет.

В статье 192 Уголовного кодекса Республики Беларусь устанавливается уголовное наказание за нарушение законодательства о выборах, референдуме или отзыв депутата, выразившееся в подлоге документов, либо в нарушении тайны голосования, либо заведомо неправильном подсчете голосов или ином искажении результатов голосования, совершенные членами соответствующей комиссии либо иными лицами, принимающими в установленном законодательством порядке участия в подготовке и проведении выборов, референдума или отзыва депутата, в виде штрафа, или лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, или исправительных работ на срок до двух лет, или ограничения свободы на срок до пяти лет, или лишения свободы на тот же срок.

Заявления о нарушениях законодательства о референдуме, поступившие в комиссии, государственные органы и общественные объединения должны рассматриваться в трехдневный срок, а поступившие в день референдума – немедленно. В случаях, требующих проверки фактов, содержащихся в заявлениях, решения принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

В Республике Беларусь известны единичные случаи проведения местного референдума. Граждане еще не осознали своей роли в управлении делами местного значения, хотя конституционные нормы им такую возможность предоставляют.

**Собрания граждан по месту жительства**. Согласно частям 2 и 3 статьи 37 Конституции Республики Беларусь граждане вправе непосредственно принимать участие в управлении делами общества и государства путем обсуждения вопросов республиканского и местного значения на республиканских и местных собраниях.

В соответствии с частью 1 статьи 28 Закона о местном управлении и самоуправлении собрание, в том числе собрание уполномоченных, определяется как “совместное присутствие группы граждан, собравшихся для публичного обсуждения и решения вопросов местной жизни, базовая форма прямого участия населения в решении государственных и общественных дел”.

На сегодняшний день регламентация проведения собрания осуществляется Законом Республики Беларусь “О республиканских и местных собраниях” и статьей 28 Закона о местном управлении и самоуправлении.

В качестве принципов организации и проведения собраний можно выделить следующие основные положения: всеобщность участия граждан, проживающих на соответствующей территории; добровольность участия в собрании; простота и демократичность процедуры проведения собрания; гласность подготовки и проведения собрания; обязательность государственных органов и должностных лиц предприятий, учреждений и организаций рассматривать обращения собраний; соблюдение законности.

Согласно части второй ст. 3 Закона “О республиканских и местных собраниях” в них не могут принимать участия лица, признанные судом недееспособными вследствие психического расстройства (душевной болезни или слабоумия), лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы, находящиеся по решению суда в местах принудительного лечения, а также лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей.

Местные собрания могут проводиться на территории административно-территориальной единицы или ее части (микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, поселков, сел и т.п.).

Инициаторами созыва собрания могут быть местные Советы депутатов, исполнительные комитеты, местные администрации, органы территориального общественного самоуправления. Местные собрания могут созыватся также по инициативе не менее 10 процентов граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории.

Для подготовки собрания может по предложению инициатора создаваться инициативная группа либо образовываться организационный комитет. Перед проведением собрания инициаторы обязаны оповестить граждан о месте, дате и времени его проведения и вопросах, выносимых на обсуждение. Для оповещения используется местное радио, делаются объявления в печати, на досках объявлений и в других местах нахождения граждан. В случаях, когда предполагается присутствие большого количества граждан, а подходящего помещения для них нет, то инициатор собрания вправе установить норму представительства и порядок избрания уполномоченных. Выборы уполномоченных могут проводиться на собраниях жителей подъездов, домов, группы домов и т.д. Избрание уполномоченных по решению инициатора собрания может происходить и путем обхода квартир, домов с целью сбора подписей граждан, в поддержку избрания конкретного уполномоченного от определенной группы граждан. Все эти решения организационного комитета или инициативной группы граждан оформляются протоколом и доводятся до сведения граждан не позднее чем за 15 дней до проведения собрания.

Собрание правомочно, если в нем принимает участие не менее 25 процентов граждан, достигших восемнадцати лет и постоянно проживающих на данной территории, или не менее двух третей уполномоченных участвовать в местном собрании.

На собрание граждан могут быть приглашены и участвовать в его работе с правом совещательного голоса представители государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, печати и других средств массовой информации, расположенных на соответствующей территории. Присутствие руководителей на собрании позволяет им установить более тесные связи с населением, проживающим на данной территории, глубже узнать и изучить их проблемы, недостатки в работе руководимых ими государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и принять соответствующие решения, зависящие от них, по их устранению.

Собрание проводится по демократической процедуре. Его открывает и ведет руководитель инициативной группы или организационного комитета, являющийся председателем собрания. Для ведения протокола собрания избираются секретарь собрания, а также счетная комиссия. Повестка дня и регламент работы утверждаются местным собранием.

На собрании ведется протокол, в котором указывается дата и место проведения собрания, общее число граждан, проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в собрании, количество присутствующих граждан, повестка дня собрания, фамилии выступающих в прениях, краткое содержание их выступлений и принятые решения. Протокол подписывается председателем и секретарем собрания. К протоколу собрания прилагается список его участников.

В соответствии со ст. 14 Закона “О республиканских и местных собраниях” к компетенции местного собрания относятся:

рассмотрение вопросов, отнесенных к ведению органов местного управления и самоуправления, внесение по ним предложений, в том числе по установлению местных налогов и сборов;

обсуждение проектов решений местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов по вопросам местного значения в экономической, социальной и культурной областях;

оценка деятельности органов местного управления и самоуправления;

внесение предложений по вопросам повестки дня сессий местных Советов депутатов, заседаний местных исполнительных и распорядительных органов;

рассмотрение предложений о наименовании и переименовании населенных пунктов и их составных частей и принятие по ним рекомендаций;

обсуждение мер по укреплению (охране) общественного порядка;

рассмотрение проектов планов развития и застройки соответствующих территорий, рационального использования природных ресурсов;

принятие решений об учреждении и упразднении органов территориального общественного самоуправления, избрания членов и утверждении уставов этих органов;

избрание уполномоченных участвовать в республиканском собрании;

обсуждение других вопросов, в том числе республиканского значения, затрагивающих интересы граждан соответствующей территории.

Собрания вправе принимать обращения, адресованные в государственные органы, предприятия, организации, учреждения и объединения, которые обязаны в порядке, установленном Законом Республики Беларусь “Об обращениях граждан” от 6 июня 1996 г. рассмотреть эти обращения и о принятых по ним решениях информировать граждан, проживающих на соответствующей территории.

Решения на собраниях принимаются открытым или тайным голосованием. Решения собрания, в том числе собрания уполномоченных, принимаются большинством голосов его участников и оформляются протоколом. Решения, принятые на собраниях граждан, должны соответствовать действующему законодательству.

Анализ полномочий собраний граждан свидетельствует о том, что их решения в основном имеют рекомендательный характер для органов государственной власти, предприятий, учреждений, организаций и граждан. Решения собраний не могут подменять собой функции и полномочия сельских и поселковых Советов, местных исполнительных и распорядительных органов. Только в одном случае, в соответствии с действующим законодательством, решения собраний носят властный характер – это касается права собраний учреждать и упразднять, а также оценивать деятельность органов территориального общественного самоуправления. Представляется, что в случае противоречия решений собраний действующему законодательству, они могут быть отменены самим собранием или судом.

Собрания граждан являются важнейшими элементами непосредственной демократии, способом самоорганизации граждан, выполняют роль связующего звена между местными органами управления и самоуправления и гражданами, проживающими на соответствующей территории.

Правотворческая деятельность органов местного управления и самоуправления. Основными формами правовой деятельности органов местного управления и самоуправления является правотворчество и правоприменение. Правотворческая деятельность местных Советов депутатов, исполкомов и местных администрацией незначительна. Основной формой правовой деятельности является правоприменение, так как только на месте проживания граждан осуществляется реализация их прав и свобод, закрепленных в законодательстве. Именно органы местного управления и самоуправления, в основном при обращении граждан в местные органы власти, через издание правовых актов наделяют их социальными благами, предоставляют возможность удовлетворения иных потребностей.

Правотворческая деятельность органов местного управления и самоуправления направлена на регулирование различных общественных отношений, возникающих в местах проживания граждан, на их упорядочение. Эта деятельность также направлена на конкретизацию законодательства и применение его.

**6.2 Правотворческая деятельность местных Советов депутатов**

Под функциями местного управления и самоуправления понимаются основные направления их деятельности. С учетом места и роли местного управления и самоуправления в жизнедеятельности общества и государства, задач, решаемых в процессе их деятельности, полномочий, можно выделить следующие функции местного управления и самоуправления:

обеспечение участия населения в осуществлении публичной власти;

управление коммунальной собственностью;

обеспечение выполнения решений вышестоящих государственных органов;

обеспечение комплексного развития территории, удовлетворение потребностей населения в социально-культурном, коммунально-бытовом и других сферах жизнедеятельности населения.

В процессе осуществления своих функций и компетенции местные Советы депутатов принимают нормативные правовые акты, определенные Конституцией, Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Местные Советы депутатов реализуют свое право на правотворчество на сессиях. В соответствии со ст. 17 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь по вопросам, рассмотренным на сессиях, Советы принимают решения. Решения принимаются тайным или открытым голосованием, в том числе поименным. Решение Совета принимается большинством голосов от числа избранных депутатов.

Решение Совета должно соответствовать законодательству Республики Беларусь. Решения Совета, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими Советами, исполнительными комитетами, местными администрациями, иными расположенными на соответствующей территории государственными органами, а также предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями независимо от подчиненности и форм собственности, должностными лицами и гражданами.

Решения Совета по важным вопросам местного значения могут приниматься Советами и их органами после предварительного обсуждения этих вопросов населением в порядке, предусмотренном регламентом Совета.

**Формы и механизм осуществления**. Деятельность местных Советов депутатов и их органов осуществляется на основе Конституции, законов и в целях их реализации на практике. В целях осуществления своей компетенции местные Советы и их органы используют различные способы реализации их компетенции. Свою правотворческую компетенцию они реализуют в форме принятия нормативных правовых актов, в форме правоприменительной деятельности, а также в форме контроля за законностью принимаемых органами Совета, исполкома правовых актов, направленных на регулирование общественных отношений.

Порядок реализации местными Советами нормотворческой деятельности регулируется Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», регламентами местных Советов депутатов.

Частью 5 ст. 16 Закона Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” предусматривается, что предложения по вопросам для рассмотрения на сессии Совета могут вносить председатель Совета, президиум и другие органы Совета, депутаты, а в некоторых случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, - председатель исполнительного комитета, исполнительный комитет, местная администрация, органы территориального общественного самоуправления, избиратели.

Так, например, Регламентом Минского городского Совета депутатов, утвержденного решением Совета от 1 апреля 2004г. № 96, предусматривается, что проекты решений вносятся в Совет с приложением необходимых к ним документов, в том числе письменное обоснование необходимости рассмотрения вопроса на сессии, финансово-экономическое обоснование к проекту, как правило, за месяц, но не позднее, чем за 2 недели до начала сессии.

Председатель Совета или его заместитель поручает соответствующей постоянной комиссии (комиссиям) по профилю вопроса, рассмотреть его на своих заседаниях и внести предложение в президиум Совета о включении вопроса в проект повестки дня сессии Совета. По этим вопросам могут быть запрошены заключения соответствующих структур Мингорисполкома. Полагаем целесообразным рекомендовать депутатам Минского городского Совета дополнить регламент положением об обязательной регистрации внесенных вопросов и о присвоении им порядковых номеров. Это позволит повысить значимость предложения, официальность его характера, более внимательное отношение к нему со стороны должностных лиц, занимающихся подготовкой проекта решения, позволит установить более четкий порядок включения вопросов в повестку дня.

В регламенте Минского городского Совета депутатов отсутствуют какие-либо положения, указывающие на планомерную подготовку проведения сессионных заседаний. Представляется, что подготовка и проведение сессии должно осуществляться по предварительному плану, утвержденному председателем или президиумом Совета с указанием вопросов, подлежащих рассмотрению на сессии и ответственных должностных лиц за их подготовку, сроков подготовки и представления руководству Совета.

По получении предложения профильной комиссии президиум Совета принимает решение о включении вопросов в проект повестки дня очередной сессии, либо о необходимости доработки данных вопросов, либо об их отклонении, о чем уведомляются разработчики. Президиум Совета может организовать обсуждение гражданами проектов решений Совета, иных важнейших вопросов местного значения.

При принятии постоянной комиссией решения о внесении на рассмотрение сессии вопроса, который самостоятельно готовится комиссией, председателю Совета направляется письменная информация с указанием срока подготовки проекта решения Совета.

Информация о принятых решениях, о подготовке вопросов на рассмотрение сессии Совета может доводиться до депутатов и избирателей через средства массовой информации.

Информация о ходе подготовки вопросов, вносимых на рассмотрение сессии Совета (проекты решений, заключения по проектам решений и т.д.), находится у специалистов, обеспечивающих деятельность Совета.

Замечания и предложения по проектам решений направляются в Совет. Профильная постоянная комиссия (при необходимости совместно с другими постоянными комиссиями Совета) с участием разработчиков проекта решения, лиц, представивших замечания и предложения по нему, обсуждает проект решения, подводит итоги обсуждения, определяет перечень вносимых в проект решения изменений и (или) дополнений. Изменения и (или) дополнения, не внесенные в проект решения Совета, но на которых настаивают лица, их подготовившие, прилагаются к проекту решения Совета отдельным списком.

Проект решения Совета, вносимый на сессию Совета, визируется руководителем структурного подразделения Мингорисполкома, администрации района, организации коммунальной собственности, его разработавшим, соответствующим заместителем председателя Мингорисполкома, финансовым управлением, юридическим отделом Мингорисполкома и, при необходимости, другими должностными лицами структурных подразделений Мингорисполкома.

Подготовленные проекты решений Совета, необходимые документы к ним направляются депутатам Совета.

В случае если проект решения рассматривается в нескольких постоянных комиссиях, ответственной за ход рассмотрения и подготовку проекта решения на сессию является профильная постоянная комиссия.

Альтернативные проекты решений Совета рассматриваются постоянными комиссиями одновременно с основным проектом.

На сессии Совета по проекту решения Совета докладывает разработчик проекта решения Совета, с содокладом выступает председатель профильной постоянной комиссии Совета или его заместитель.

Депутаты обсуждают основные положения проекта решения Совета и вносят свои предложения и замечания по нему, предложения о принятии проекта решения за основу.

Альтернативные проекты решений одновременно вносятся на обсуждение сессии Совета. В итоге обсуждения принимается решение о принятии одного из проектов за основу.

Если в ходе обсуждения представленного проекта решения Совета не поступили предложения и замечания, сессия может принять проект решения Совета в целом.

Если поступили предложения, замечания, но при этом проект решения Совета не принят за основу или в целом, сессия Совета может передать его на дополнительное рассмотрение в те же постоянные комиссии или расширить их список, или поручить доработать его другим органам Совета. При этом устанавливается срок доработки проекта решения Совета для повторного рассмотрения на сессии Совета.

Замечания и предложения по проекту решения Совета вносятся депутатами Совета в письменном виде до начала сессии в Совет, в ходе сессии - в секретариат сессии или докладываются в устной форме.

Внесенные замечания и (или) предложения по проектам решений Совета ставятся на голосование. На голосование ставится отдельно каждый пункт, либо раздел с внесенными поправками. После голосования по предложениям и (или) замечаниям председательствующий ставит проект на голосование в целом.

Принятое Советом решение визируется его разработчиками, соответствующим заместителем председателя Мингорисполкома, финансовым управлением, юридическим отделом Мингорисполкома, председателем профильной постоянной комиссии Совета и, при необходимости, другими должностными лицами и подписывается председателем Совета. Решения Совета, являющиеся нормативными правовыми актами, направляются в Министерство юстиции Республики Беларусь для проведения обязательной юридической экспертизы на соответствие законодательству Республики Беларусь.

Согласование проекта решения и решения Совета, направление решения в Министерство юстиции Республики Беларусь и на опубликование в газету "Минский курьер" осуществляет разработчик.

Протоколы сессии Совета оформляются специалистами, обеспечивающими деятельность Совета, в двухнедельный срок и подписываются председателем Совета. Подписанные протоколы сессии вместе с решениями Совета, протоколами электронной системы голосования формируются в дела и хранятся в аппарате Совета в течение срока полномочий Совета, а затем сдаются в архив Мингорисполкома на хранение. Решения Совета издаются отдельной брошюрой и направляются депутатам Совета и согласно реестру рассылки. Аудиозаписи сессий хранятся в аппарате Совета. Решение об их ликвидации принимается президиумом Совета.

По вопросам, рассмотренным на сессиях, Совет принимает решения большинством голосов от числа избранных депутатов. Согласно части 4 ст. 17 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь решения Совета доводятся до сведения исполнителей не позднее чем в семидневный срок со дня их принятия.

**Виды актов**. Правовой формой выражения полномочий местных Советов депутатов и их органов являются принимаемые ими правовые акты.

Правовые акты местных Советов депутатов можно классифицировать по разным основаниям.

По нормативной природе различаются нормативные правовые акты длительного действия, адресованные широкому кругу лиц и индивидуальные правовые акты, адресованные конкретному лицу или органу.

В соответствии с частью 1 ст. 19 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” местные Советы депутатов в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты в форме решений.

Решения органов самоуправления – нормативные правовые акты, принимаемые местными Советами депутатов в пределах своей компетенции с целью решения вопросов местного значения и имеющие обязательную силу на соответствующей территории (часть 17 ст. 2 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”).

По порядку принятия различают: акты, принятые на местном референдуме; акты, принятые коллегиально местными Советами; правовые акты, принятые на основе единоначалия.

Согласно ст. 6 Закона Республики Беларусь “О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска” от 12 июля 2000г. № 410-З столица имеет свой устав. Устав города Минска определяет направления и порядок взаимодействия Минского городского Совета депутатов, исполнительных и распорядительных органов, органов территориального общественного самоуправления по вопросам осуществления местного управления и самоуправления в столице, особенности формирования и полномочий органов территориального общественного самоуправления в столице, градостроительного устройства, иные вопросы, касающиеся осуществления городом Минском функций столицы Республики Беларусь.

Устав города Минска утвержден решением Минского городского Совета депутатов 26 июня 2001г.

Местные Советы депутатов принимают регламенты – нормативные правовые акты, которые содержат правила, определяющие процедуру их деятельности. Регламенты утверждаются решениями Советов.

Согласно ст. 17 Закона “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” по вопросам, рассмотренным на сессиях, Совет принимает решения. Решения принимаются тайным или открытым голосованием, в том числе и поименным. Решение Совета принимается большинством голосов от числа избранных депутатов. В случаях досрочного прекращения полномочий Совета, решение принимается не менее чем двумя третями голосов от числа избранных депутатов.

Решения Совета должны соответствовать законодательству Республики Беларусь. Решения Совета, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими Советами, исполнительными комитетами, местными администрациями, иными расположенными на соответствующей территории государственными органами, а также предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями независимо от подчиненности и форм собственности, должностными лицами и гражданами.

Президиум Совета принимает правовые акты в форме решений. Решения принимаются большинством голосов от его состава. Заседание президиума Совета является правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от его состава.

Председатель Совета в пределах своей компетенции издает распоряжения.

Решения постоянных комиссий оформляются протоколами их заседаний. Постоянные комиссии Совета принимают решения рекомендательного характера по рассмотренным вопросам.

Согласно части 5 ст. 19 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” принятые нормативные правовые акты областных, Минского городского Совета депутатов подлежат обязательной юридической экспертизе, проводимой Министерством юстиции Республики Беларусь, а решения местных Советов базового уровня – управлениями юстиции облисполкомов.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 “О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь” нормативные акты направляются в Национальный центр правовой информации (НЦПИ) для их включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь в трехдневный срок со дня получения положительного заключения Министерства юстиции или заключения соответствующего областного управления юстиции.

Правовым актам, включенным в Национальный реестр, присваиваются регистрационные номера Национального реестра.

Согласно части 4 ст. 7 Конституции Республики Беларусь нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом.

Правовые акты, направленные в газеты для официального опубликования, должны быть опубликованы не позднее чем в пятидневный срок со дня их получения.

Датой официального опубликования нормативного правового акта считается день выхода в свет официального издания, в котором помещен этот акт. Правовые акты областных, Минского городского Советов, Советов базового уровня вступают в силу со дня их включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, если в этих актах не установлен иной срок. Нормативно-правовые акты, касающиеся прав свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования (пункты 6,12,13 Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденного Декретом Президента Республики Беларусь 10 декабря 1998 года № 22, ст. 62, 65 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”).

Что касается решений других местных Советов, то в законодательстве срок вступления их в силу не определен. Представляется, что этот пробел в законодательстве следует устранить.

Согласно ст. 122 Конституции местные Советы, исполкомы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории. Решения местных Советов, не соответствующему законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами.

Решения местных Советов, исполкомов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могу быть обжалованы в судебном порядке.

Действующим законодательством Республики Беларусь общие и хозяйственные суды не наделены правом признавать нормативные правовые акты государственных органов недействительными. ГПК РБ предусматривает, что, если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции Республики Беларусь, он принимает решение в соответствии с Конституцией. После вступления решения в законную силу суд, вынесший решение, обращается в Верховный суд Республики Беларусь по вопросу внесения предложений Конституционному Суду о проверке соответствия нормативного акта Конституции Республики Беларусь.

**Юридическая сила актов**. Решения Советов принимаются на сессиях тайным или открытым голосованием, в том числе поименным. Решение Совета принимается большинством голосов от числа избранных депутатов. Решения Совета должны соответствовать законодательству Республики Беларусь. Решения Совета, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими Советами, исполнительными комитетами, местными администрациями, иными расположенными на соответствующей территории государственными органами, а также предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями независимо от подчиненности и форм собственности, должностными лицами и гражданами.

Решения Советов, не соответствующие законодательству Республики Беларусь, отменяются вышестоящими Советами, Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, а также приостанавливаются Президентом Республики Беларусь. В случаях приостановления решений Советов Президент вносит представление об отмене таких решений в Совет, вышестоящий по отношению к Совету, решение которого приостановлено, или в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь (часть 8 ст. 50 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь).

В соответствии с пунктом 11 части 6 статьи 16 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь депутаты местного Совета на сессии вправе отменять в случае несоответствия законодательству Республики Беларусь распоряжения председателя Совета, акты органов территориального общественного самоуправления.

**Правотворчество постоянных комиссий местных Советов депутатов**. Постоянные комиссии избираются на сессии из числа депутатов Совета с целью предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Советов, а также организации и контроля за выполнением решений Советов и вышестоящих государственных органов.

Порядок избрания и деятельности постоянных комиссий определяется регламентом Совета.

Постоянные комиссии по поручению Совета, президиума Совета, председателя Совета или по собственной инициативе предварительно рассматривают проекты программ социально-экономического и культурного развития территории, местного бюджета, других вопросов, входящих в компетенцию Совета, и вносят на рассмотрение сессии проекты решений Совета по этим и другим вопросам.

Основной формой работы постоянных комиссий являются заседания.

По результатам рассмотрения вопросов постоянные комиссии готовят рекомендации.

Рекомендации постоянных комиссий подлежат рассмотрению соответствующими государственными органами, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями, органами территориального общественного самоуправления. О результатах рассмотрения рекомендаций и принятых мерах сообщается комиссии в месячный срок (часть 4 статьи 22 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь).

**6.3 Правотворческая деятельность исполнительных комитетов**

Согласно Закону Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровней входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления. (ст. 9). Кроме того, в систему органов исполнительной власти входят местные администрации, которые также являются органами местного управления (ст. 11).

Местные исполнительные и распорядительные органы создаются для оперативного управления определенными сферами хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности, а также для осуществления координационно-регулирующей и контролирующей деятельности в отношении органов, предприятий, учреждений, организаций и лиц, им не подчиненных.

В соответствии с частью 1 ст. 9 Закона Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” исполнительные комитеты наделяются правами юридического лица.

Исполнительные комитеты являются коллегиальными органами. Срок полномочий исполнительного комитета в законодательстве не определен.

Работа структурных подразделений исполкома организуется на основе единоначалия. В качестве совещательных органов при некоторых из них могут создаваться коллегии, состоящие из руководителей и работников соответствующего органа управления.

Все основные вопросы своей деятельности исполкомы решают на заседаниях. Заседания исполнительного комитета созываются председателем исполнительного комитета по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей от установленного состава исполнительного комитета.

В пределах своих полномочий местные исполнительные и распорядительные органы принимают решения.

Процесс подготовки решений исполкома состоит из двух этапов: нормотворческой инициативы и разработки. Порядок организации работы местных исполнительных и распорядительных органов устанавливается регламентами.

Формы и механизм осуществления. В качестве примера рассмотрим Регламент Минского городского исполнительного комитета, утвержденного его решением 19 ноября 2002г. № 1661.

Вопросы для рассмотрения на заседаниях Мингорисполкома вносятся в соответствии с перспективным планом работы Мингорисполкома. Вопросы, не предусмотренные перспективным планом работы Мингорисполкома, могут вноситься на рассмотрение руководителями структурных подразделений, администраций районов, подведомственных организаций по согласованию с заместителем председателя, курирующим соответствующую отрасль, а также членами Мингорисполкома.

Подготовку наиболее важных вопросов осуществляют, как правило, специально создаваемые комиссии во главе с заместителем председателя, управляющим делами, членами Мингорисполкома, руководителями структурных подразделений. Состав комиссии утверждается распоряжением председателя Мингорисполкома.

По каждому вопросу, вносимому на рассмотрение Мингорисполкома, в управление по контролю и делопроизводству Мингорисполкома представляется проект решения, к которому прилагаются:

справка-обоснование; список докладчиков и содокладчиков; список должностных лиц, приглашаемых на заседание Мингорисполкома; перечень организаций, которым должно быть разослано данное решение после его принятия.

Справка-обоснование подписывается руководителем структурного подразделения, администрации района, подведомственной организации в обязательном порядке и визируется их юридической службой (главным юрисконсультом, юрисконсультом), и должна содержать:

обоснованный вывод о соответствии либо несоответствии проекта решения:

Конституции Республики Беларусь, актам Главы государства; законам Республики Беларусь; международным договорам Республики Беларусь, в том числе требованиям унификации законодательства, осуществляемой в рамках интеграционных процессов между Республикой Беларусь и Российской Федерацией; требованиям совместимости с действующим законодательством Республики Беларусь; нормотворческой технике, в том числе требованиям согласованности нормативных актов между собой;

мотивированные предложения о необходимости, целесообразности и основаниях принятия решения, включая финансово-экономическое обоснование;

сведения о ранее принятых решениях (распоряжениях) по данному кругу правоотношений;

обоснование выбора порядка и способа регулирования правоотношений;

информацию о полноте и приоритетности регулирования соответствующих отношений;

подтверждение полномочий Мингорисполкома на принятие рассматриваемого проекта решения;

предложения о необходимости отмены, приостановления, продления действия, признания утратившими силу, внесения изменений, дополнений, в том числе путем изложения в новой редакции ранее принятых актов Мингорисполкома.

Не подлежат согласованию юридическим отделом Мингорисполкома проекты решений без представления справки-обоснования по проекту.

В проекте решения Мингорисполкома должны быть четко определены задачи, поручения, нормативные предписания, исполнители, сроки исполнения, ответственные за исполнение, кто из членов Мингорисполкома, руководителей структурных подразделений осуществляет контроль за исполнением решения и сроки информирования Мингорисполкома об исполнении решения.

Если вносимый на заседание Мингорисполкома вопрос уже рассматривался ранее, то в проекте решения должен быть отражен ход и итоги выполнения ранее принятых решений и предложения о снятии их с контроля.

Проект решения, как правило, не должен превышать 3 страниц, а справка - 5 страниц печатного текста.

Проект решения, а также приложения к нему должны быть обязательно завизированы руководителями (при их отсутствии - заместителями) структурных подразделений, администраций районов, подведомственных организаций, осуществивших подготовку проекта решения.

Структурное подразделение, администрация района, подведомственная организация, подготовившая проект решения, согласовывает данный проект решения с руководителями заинтересованных структурных подразделений, администраций районов, подведомственных организаций согласно их компетенции. Согласование производится путем визирования проекта решения руководителем (заместителем) соответствующего структурного подразделения, администрации района, подведомственной организации и их юридической службой (главным юрисконсультом, юрисконсультом).

Под визой понимается подпись соответствующего руководителя с расшифровкой фамилии и указанием даты визирования.

Проекты решений, которые связаны с распоряжением коммунальной собственностью и использованием финансовых средств, также визируются руководителями Минского городского территориального фонда государственного имущества и финансового управления Мингорисполкома.

Вопросы, затрагивающие сферу антимонопольной деятельности, деятельности органа, осуществляющего защиту прав потребителей и контроль за распространением рекламы, а также влияющие на осуществление хозяйственной деятельности юридических лиц негосударственной формы собственности и индивидуальных предпринимателей, согласовываются с соответствующим структурным подразделением или подведомственной организацией.

Вносимые на заседания Мингорисполкома проекты решений, в которых даются поручения структурным подразделениям, администрациям районов, подведомственным организациям, должны быть с ними согласованы.

Проекты решений, затрагивающие интересы районов (передача в аренду, безвозмездное пользование, отчуждение объектов коммунальной собственности г. Минска, разрешение проведения проектно-изыскательских работ, разрешение строительства и т.д.), должны быть согласованы с главой администрации соответствующего района, а при его отсутствии - исполняющим обязанности главы администрации.

С постоянной комиссией Минского городского Совета депутатов, ведающей вопросами коммунальной собственности, согласовываются проекты решений по вопросам распоряжения объектами недвижимого имущества и незавершенного строительства коммунальной собственности:

отчуждение (продажа, дарение, пожертвование, безвозмездная передача в республиканскую собственность или собственность другой административно-территориальной единицы, мена, рента, внесение в уставный фонд юридического лица и другие, кроме приватизации и продажи на условиях открытого конкурса или аукциона);

сдача в аренду с правом последующего выкупа;

предоставление в безвозмездное пользование субъектам негосударственной формы собственности;

отчуждение (кроме приватизации) долей в уставных фондах хозяйственных обществ.

Проекты решений должны быть согласованы структурными подразделениями, администрациями районов, подведомственными организациями в 3-дневный срок со дня получения проектов (не считая выходных дней и дней, объявленных нерабочими), если иной срок не установлен поручением председателя Мингорисполкома. При визировании проекта юридическим отделом Мингорисполкома, в случае необходимости многостороннего, тщательного анализа и дополнительной проверки проекта решения срок согласования с указанным отделом может быть продлен.

При наличии вышеперечисленных согласований проект решения визируется начальником (заместителем начальника) юридического отдела Мингорисполкома или по его поручению работниками юридического отдела.

Проекты решений по вопросам согласования представления к награждению государственными наградами, Почетной грамотой Совета Министров Республики Беларусь, присвоения звания, поощрений Мингорисполкома, определения структуры и штатов Мингорисполкома, его структурных подразделений и администраций районов, по организационным, кадровым и иным вопросам, связанным с трудовыми отношениями, а также по вопросам организации и проведения выборов и референдумов подлежат визированию начальником управления организационно-кадровой работы Мингорисполкома и (или) начальником отдела кадров и наград управления организационно-кадровой работы Мингорисполкома.

Проект решения после согласования с начальником (заместителем начальника) юридического отдела или по его поручению работниками юридического отдела; начальником управления организационно-кадровой работы Мингорисполкома и (или) начальником отдела кадров и наград управления организационно-кадровой работы Мингорисполкома визируется соответствующим заместителем председателя Мингорисполкома.

Необходимость согласования проектов решений Мингорисполкома с другими заинтересованными должностными лицами определяется начальником (заместителем начальника) юридического отдела, начальником управления по контролю и делопроизводству Мингорисполкома.

Управляющий делами Мингорисполкома, а при его отсутствии заместитель в обязательном порядке визирует проект решения только после согласования проекта со всеми заинтересованными лицами.

Начальник (заместитель начальника) юридического отдела Мингорисполкома или по его поручению работники юридического отдела, а также начальник управления организационно-кадровой работы Мингорисполкома и (или) начальник отдела кадров и наград управления организационно-кадровой работы Мингорисполкома при согласовании проектов решений Мингорисполкома делают отметку о необходимости направления проекта в Министерство юстиции Республики Беларусь на юридическую экспертизу.

Если по проекту решения, направляемому на согласование, имеются замечания, руководитель структурного подразделения, администрации района, подведомственной организации, осуществивших подготовку проекта решения, принимает меры к устранению разногласий до внесения его на рассмотрение Мингорисполкома.

Если в процессе согласования проекта решения разногласия устранить не удалось, руководитель структурного подразделения, администрации района, подведомственной организации, осуществивших подготовку проекта решения, излагает в справке свое мотивированное мнение по каждому неучтенному замечанию и направляет его соответствующему заместителю председателя Мингорисполкома для принятия окончательного решения.

Согласование проектов решений производится руководителями структурных подразделений, администраций районов, подведомственных организаций, организующих подготовку проекта решения, вносимого на рассмотрение Мингорисполкома. Согласованный проект решения, а также документы, прилагаемые к нему, сдаются в управление по контролю и делопроизводству Мингорисполкома для размножения и включения в повестку заседания.

Управление по контролю и делопроизводству Мингорисполкома вправе вносить в пределах компетенции, в случае необходимости, структурным подразделениям, администрациям районов, подведомственным организациям обязательные для исполнения предложения по устранению допущенных ими нарушений при подготовке решения (распоряжения).

Персональная ответственность за своевременную и качественную подготовку проектов решений возлагается на руководителей структурных подразделений, администраций районов, подведомственных организаций, осуществивших подготовку указанных решений.

Оформление проектов решений Мингорисполкома осуществляется в порядке, установленном законодательством.

Не позднее, чем за 5 дней до заседания Мингорисполкома (с учетом выходных дней) управление по контролю и делопроизводству формирует повестку заседания (при наличии всех необходимых документов) и представляет ее управляющему делами Мингорисполкома для визирования, после чего повестка заседания исполкома утверждается председателем Мингорисполкома.

Контроль за своевременным и качественным представлением проектов решений и необходимых материалов к ним возлагается на управляющего делами Мингорисполкома. Если материалы подготовлены некачественно, соответствующий проект решения в повестку заседания исполкома не включается и возвращается лицам, ответственным за его подготовку, для надлежащего оформления.

Вопросы, вносимые на рассмотрение Мингорисполкома позже установленного срока, включаются в дополнительную повестку заседания только с согласия председателя, в случае его отсутствия - первого заместителя председателя Мингорисполкома.

За два дня до заседания Мингорисполкома (не считая выходных дней и дней, объявленных нерабочими) управление по контролю и делопроизводству представляет материалы для ознакомления членам Мингорисполкома, управлению идеологической работы Мингорисполкома, начальнику юридического отдела Мингорисполкома, главам администраций районов, а также в Минский городской Совет депутатов, в прокуратуру города Минска, помощнику Президента Республики Беларусь - главному инспектору по г. Минску и, при необходимости, другим заинтересованным лицам.

Рассылка материалов, оповещение членов Мингорисполкома и приглашенных лиц о дате, месте и времени заседания, регистрация его участников и другие технические действия по подготовке и проведению заседаний Мингорисполкома осуществляются управлением по контролю и делопроизводству Мингорисполкома.

На заседаниях Мингорисполкома вопросы докладываются председателем, первым заместителем, заместителями председателя, управляющим делами Мингорисполкома, членами исполнительного комитета, руководителями структурных подразделений, администраций районов, подведомственных организаций, а также (с согласия председательствующего на заседании) - другими должностными лицами, организовавшими подготовку проекта решения.

Решения Мингорисполкома принимаются на его заседаниях простым большинством голосов от установленного состава исполнительного комитета.

Решения, требующие после обсуждения на заседании Мингорисполкома доработки, возвращаются с этой целью структурным подразделениям, администрациям районов, подведомственным организациям, осуществившим их подготовку.

Решения, возвращенные на доработку и не поступившие в отдел по подготовке заседаний Мингорисполкома в течение 3 дней или в иной оговоренный протоколом срок, считаются непринятыми и, при необходимости, вновь вносятся на рассмотрение исполнительного комитета в порядке, установленном Регламентом.

Решения Мингорисполкома подписываются председателем и управляющим делами, а при их отсутствии - лицами, исполняющими их обязанности.

По отдельным, не терпящим отлагательства вопросам и вопросам, не требующим обсуждения, решения могут быть приняты по поручению председателя Мингорисполкома путем опроса членов исполкома. При этом решение принимается большинством голосов от утвержденного состава исполкома при условии, что в опросе участвовало не менее двух третей членов исполнительного комитета.

Решения вступают в силу с момента их принятия, если в них или законодательством не установлен иной срок или порядок вступления в силу.

Порядок подготовки распоряжений председателя Мингорисполкома также урегулирован Регламентом.

Распоряжения председателя Мингорисполкома издаются в порядке оперативного руководства по конкретным вопросам, не требующим коллегиального рассмотрения: организация работы аппарата Мингорисполкома, кадровые вопросы, поощрения, а также в целях исполнения ранее принятых решений Мингорисполкома, и по иным вопросам в пределах полномочий председателя.

Распоряжения не могут отменять или изменять ранее принятые решения Мингорисполкома.

Распоряжения готовятся в соответствии с процедурой, установленной Регламентом для решений Мингорисполкома.

Распоряжения подписываются председателем Мингорисполкома, а при отсутствии - первым заместителем председателя Мингорисполкома.

Распоряжение может быть отменено новым распоряжением.

Распоряжения председателя Мингорисполкома рассылаются управлением по контролю и делопроизводству Мингорисполкома исполнителям и заинтересованным организациям на следующий день после их подписания.

Распоряжения по кадровым и иным вопросам, связанным с трудовыми отношениями, рассылаются управлением организационно-кадровой работы Мингорисполкома.

Решения Мингорисполкома, носящие нормативный характер, подлежат представлению в Министерство юстиции Республики Беларусь в установленном порядке для прохождения юридической экспертизы.

При направлении нормативных правовых актов Мингорисполкома на юридическую экспертизу в Министерство юстиции Республики Беларусь управление по контролю и делопроизводству Мингорисполкома представляет в указанное министерство:

справку-обоснование; сопроводительное письмо с указанием реквизитов разработчика;

шесть экземпляров решения на бумажных носителях и один экземпляр на магнитном носителе.

После получения заключения Министерства юстиции Республики Беларусь о включении соответствующего решения Мингорисполкома в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь такое решение считается вступившим в силу (если в нем не установлен иной срок вступления в силу) и подлежит рассылке, а также опубликованию. Решение, касающееся прав, свобод и обязанностей граждан, вступает в силу только после его официального опубликования.

**Виды актов**. Правовой формой выражения полномочий местных органов управления являются правовые акты, принимаемые исполкомами.

Правовые акты местных органов управления можно классифицировать по разным основаниям.

По нормативной природе различаются нормативные правовые акты длительного действия, адресованные широкому кругу лиц и индивидуальные правовые акты, адресованные конкретному лицу или органу.

Согласно части 1 ст. 122 Конституции, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории

В соответствии с частью 1 ст. 19 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000г. № 361-З “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты в форме решений.

Решения органов местного управления – нормативные правовые акты, принимаемые исполнительными и распорядительными органами в пределах своей компетенции с целью решения вопросов местного значения и имеющие обязательную силу на соответствующей территории (часть 17 ст. 2 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”).

В соответствии с частью 7 ст. 9 и частью 5 ст. 11 Закона “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” исполнительный комитет и местная администрация в пределах своих полномочий принимают решения простым большинством голосов от установленного состава исполнительного комитета или местной администрации.

В соответствии с пунктом 7 части 6 ст. 10 указанного Закона председатель исполнительного комитета в пределах своей компетенции издает распоряжения. Такие же правовые акты согласно пункту 9 части 8 ст. 11 Закона “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” издает глава местной администрации.

По порядку принятия акты местного управления классифицируются на: акты, принятые коллегиально местными исполнительными и распорядительными органами; правовые акты, принятые на основе единоначалия.

Исполнительные и распорядительные органы принимают регламенты – нормативные правовые акты, которые содержат правила, определяющие процедуру их деятельности. Регламенты утверждаются решениями данных органов.

Согласно части 5 ст. 19 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” принятые нормативные правовые акты областных, Минского городского Совета депутатов и областных, Минского городского исполнительных комитетов подлежат обязательной юридической экспертизе, проводимой Министерством юстиции Республики Беларусь.

Экспертиза проводится в порядке, предусмотренном постановлением Совета Министров Республики Беларусь “Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня” от 23 сентября 2006 г. № 1244.

Облисполкомы, Минский горисполком представляют принятые нормативные правовые акты в Министерство юстиции на юридическую экспертизу в 10-дневный срок со дня их принятия.

Исполнительные и распорядительные органы базового уровня представляют принятые нормативные правовые акты в управление юстиции соответствующего облисполкома на юридическую экспертизу в 10-дневный срок со дня их принятия.

Юридическая экспертиза проводится в десятидневный срок со дня получения. Ввиду важности или срочности предусмотренных правовыми актами мероприятий, экспертиза производится не позднее дня, следующего за днем получения их на экспертизу. В случае необходимости срок экспертизы может быть продлен, но не более чем на 10 дней. В отдельных случаях, определяемых Министерством юстиции, срок юридической экспертизы может быть продлен на срок проведения дополнительной экспертизы или рассмотрения запроса другим органом (организацией), но не более чем на один месяц.

Юридическая экспертиза нормативного правового акта завершается подготовкой заключения, содержащего обоснованный вывод о соответствии либо несоответствии нормативного правового акта действующему законодательству, и о допустимости включения этого акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 “О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь” нормативные правовые акты направляются в Национальный центр правовой информации (НЦПИ) для их включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь в трехдневный срок со дня получения положительного заключения Министерства юстиции, управления юстиции.

Правовым актам, включенным в Национальный реестр, присваиваются регистрационные номера Национального реестра.

Согласно части 4 ст. 7 Конституции Республики Беларусь нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом.

Официальными изданиями областных, Минского городского Советов депутатов, областных, Минского городского исполнительных комитетов являются также периодические печатные издания, определенные этими Советами и исполкомами. Так, например, решением Минского городского исполкома от 24 декабря 2002г. № 1945 “Об органе официального опубликования нормативных правовых актов Минского городского исполнительного комитета” таким печатным органом определена газета “Минский курьер”.

Правовые акты, направленные в газеты для официального опубликования, должны быть опубликованы не позднее чем в пятидневный срок со дня их получения.

Датой официального опубликования нормативного правового акта считается день выхода в свет официального издания, в котором помещен этот акт. Нормативно-правовые акты областных, Минского городского Советов, областных, Минского городского исполкомов вступают в силу со дня их включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, если в этих актах не установлен иной срок. Нормативно-правовые акты, касающиеся прав свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования (пункт 6,12,13 Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденного Декретом Президента Республики Беларусь 10 декабря 1998 года № 22, ст. 62, 65 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”).

Что касается решений других местных Советов и исполкомов, то в законодательстве срок вступления их в силу не определен. Представляется, что этот пробел в законодательстве следует устранить.

Согласно ст. 122 Конституции местные Советы, исполкомы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории. Решения местных Советов, не соответствующему законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

Решения местных Советов, исполкомов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могу быть обжалованы в судебном порядке.

В соответствии с частью 3 статьи 49 Закона Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” физические и юридические лица вправе обратиться в суд, если считают, что решения Советов, исполнительных комитетов и местных администраций ограничивают или нарушают их права, свободы и законные интересы.

В суде могут быть обжалованы как коллегиальные, так и единолично принятые решения, в результате которых граждане и юридические лица незаконно лишены полностью или частично осуществить право, либо на них незаконно возложена какая-либо обязанность. В суде могут быть обжалованы только незаконные решения (действия), которые не соответствуют закону или иному нормативно-правовому акту государственных органов, а также бездействия. Граждане, чьи права нарушены, вправе обратиться в суд, а частные предприниматели должны обращаться в хозяйственные суды.

Нормативные акты Советов и исполнительных комитетов подлежат публикации в местных периодических изданиях. Нормативные правовые акты областных и Минского городского Совета депутатов, областных и Минского городского исполнительных комитетов публикуются в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь и его электронной версии. Решения Советов и исполкомов вступают в силу в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь.

Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами. Президент Республики Беларусь вправе приостановить решения местных Советов депутатов.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке.

Решения исполнительного комитета принимаются простым большинством голосов от установленного состава исполнительного комитета, подписываются председателем и управляющим делами (секретарем) исполкома.

**Юридическая сила актов**. Решения исполнительного комитета принимаются большинством голосов от установленного состава исполнительного комитета, подписываются председателем исполнительного комитета и управляющим делами (секретарем) исполнительного комитета (часть 7 ст. 9 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь). Решения Совета должны соответствовать законодательству Республики Беларусь. Решения Совета, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими Советами, исполнительными комитетами, местными администрациями, иными расположенными на соответствующей территории государственными органами, а также предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями независимо от подчиненности и форм собственности, должностными лицами и гражданами.

Решения Советов, не соответствующие законодательству Республики Беларусь, отменяются вышестоящими Советами, Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, а также приостанавливаются Президентом Республики Беларусь. В случаях приостановления решений Советов Президент вносит представление об отмене таких решений в Совет, вышестоящий по отношению к Совету, решение которого приостановлено, или в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь (часть 8 ст. 50 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь).

В соответствии с пунктом 11 части 6 статьи 16 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь депутаты местного Совета на сессии вправе отменять в случае несоответствия законодательству Республики Беларусь распоряжения председателя Совета, акты органов территориального общественного самоуправления.

**6.4 Формы взаимодействия субъектов местного управления и самоуправления друг с другом в процессе правотворческой**

**деятельности**

*Понятие законотворчества*

Законотворчество, как и всякое творчество, предполагает у законодателей не только общую культуру, но требует от них специальных знаний, определенных навыков овладения искусством формирования и формулирования законодательных актов. Эти знания в мировой юридической теории и практике именуются законодательной техникой, представляющей собой определенную систему требований при создании нормативно-правовых правил, законов и подзаконных актов, их систематизации.

Успешная деятельность по созданию законов (иных правовых нормативных актов) зависит, прежде всего, от правовой культуры законодателя, его подлинно творческого отношения к своей миссии, от владения юридической наукой и приемами законодательной техники. Суть правовой культуры законодателя, как составной части всеобщей культуры, в образе мышления и соответствующего действия, основанного на признании и познании общечеловеческих ценностей права, требований законности и режима правопорядка, в соответствии с которыми осуществляются законотворческая деятельность и правореализующая практика.

Правовая культура законодателя тысячами нитей связана с общей культурой.

Ее мощное благотворное влияние на правовое сознание, мышление, мировоззрение творящих законы, на их ценностные правовые установки непосредственно (или опосредствованно) определяют характер законодательства, отвечающего историческому и национальному духу народа, его чаяниям, потребностям и интересам. Вместе с тем правовая культура законодателя обратно воздействует на общую культуру, защищает и создает условия ее свободного развития путем выработки прогрессивных законов, установления режима правовой стабильности, последовательного проведения в жизнь требований законности и установления режима правопорядка.

В культуре законотворчества аккумулируются: разносторонние знания действительности, ее истории и перспектив развития; специальные знания о праве, законе и законодательной технике, умелое их использование в практической деятельности по созданию законов и их реализации. Овладение этими знаниями и их использование в процессе законотворчества позволяют создавать научно обоснованные и технически совершенные законодательные акты, в полной мере отвечающие назревшим и назревающим потребностям общественного прогресса. Законодатель, следовательно, должен обладать всесторонними и глубокими знаниями, постоянно пополнять их в повседневном общении с народом, обогащаться его мудростью. И для того, чтобы переложить все эти знания, народную мудрость и свой собственный жизненный опыт на язык закона, ему следует овладеть мастерством законотворчества, профессионально использовать приемы законодательной техники.

Динамизм экономических, политических и социально культурных потребностей современного общества выдвигает все новые и новые задачи правового опосредствования соответствующих общественных отношений. Многогранность и глубокая социальная обусловленность этих задач наглядно обнаруживается уже простым перечислением проблем, встающих перед законотворчеством, а именно необходимостью:

- исследования различных социальных факторов, обусловливающих потребность в нормативно-правовом регулировании соответствующих общественных отношений;

- выявления и тщательного учета при формировании законов многообразных интересов социальных и национальных образований, общественных групп и общества в целом, их особенностей, обычаев, традиций;

- использования в процессе создания закона соответствующих достижений науки, техники и культуры;

- проведения сравнительного анализа проектируемого закона не только с аналогичными установлениями прошлых и ныне действующих законодательных систем других государств, но и с другими регуляторами общественной жизнедеятельности;

- постановки в целесообразных и возможных случаях специальных экспериментов для определения оптимального варианта правового регулирования соответствующих групп общественных отношений и выработки наиболее эффективной формы правового воздействия на эти отношения,

- определения связи, соответствия и взаимодействия проектируемого закона с данной правовой системой в целом и прежде всего с Конституцией;

- совершенствования организационных форм, процедуры создания закона и т.д.

Столь объемные и трудоемкие задачи не могут быть успешно осуществлены без творческого подхода и решения их законодателем.

Законотворчество характеризуется органическим единством трех его основных компонентов: познания, деятельности и результата, которые в своих диалектических взаимопереходах составляют относительно законченный цикл законотворчества, вслед за которым по восходящей линии следуют в той же последовательности аналогичные циклы, образующие в своей целостности систему этого процесса. На самом деле, для того чтобы в законах адекватно отражались происходящие в обществе процессы, надо постоянно обнаруживать, изучать и умело использовать объективные закономерности, направляющие эти процессы.

Именно поэтому предпосылкой создания закона является познание тех сложных условий, факторов и обстоятельств, тех развивающихся общественных отношений, правовое регулирование которых диктуется нуждами социального прогресса.

Однако ограничение законотворчества рамками «чистого» познания, не переходящего в «деятельную сущность», таит в себе опасность ограничения его пассивной умозрительностью. За познанием следует деятельность. Этот переход не является прямолинейным и одноразовым. Он представляет собой трудоемкое многоступенчатое развертывание и конкретизацию знания в творчестве необходимых обществу законов. Лишь после того, как осознаны потребности и цели правового регулирования тех или иных отношений, законодатель принимает решение о переходе от познания к деятельности. Наступает период создания самого закона, разделенный, в свою очередь, на ряд стадий, регулируемых обычно законом и регламентом, установленными процедурами.

Если познание в законотворчестве является процессом преобразования объективной действительности в факт законодательного сознания и принятия соответствующего решения, то реализация этого решения в действительность по созданию закона представляет собой обратный процесс превращения законодательного сознания в объективно существующий закон. Тем самым, итогом законотворчества, его продуктом, выступает результат - закон. Но этот итог - лишь промежуточный, первичный результат, вслед за которым наступает действие самого закона, заключающееся в практическом регулировании соответствующих общественных отношений.

Изучение действия закона позволяет определить его эффективность, целесообразность, научную обоснованность и т. д., что в свою очередь, воздействует в порядке обратной связи на законотворческий процесс, позволяет уточнить, откорректировать, дополнить существующее законодательство, повысить его уровень, обогатить его практическим опытом.

По мнению Исакова В. "проблему подготовки и принятия законов в правовом государстве можно разделить на три предметные сферы:

1. Пpoблема законодательной политики.

2. Проблемы организации законодательного процесса.

3. Проблемы юридической техники.

Совершенно очевидно, что потерпели крах ограничения политических свобод и цензура печати.

В прежнем виде они вряд ли когда-нибудь возродятся. Но с другой стороны, право и правосудие не заняли в Российской Федерации подобающее место. Система разделения власти, закрепленная Конституцией, проходит трудно. Оказалось, что поделить власть - далекого не все, надо обеспечить сотрудничество и взаимодействие властей между собой на основе закона. На практике мы видим чаще соперничество и даже противоборство.

По итогам работы I Государственной Думы был принят 461 закон. 55% - были внесены депутатами, 20% - Правительством, 10% - Президентом и 15% -- другими субъектами законодательной инициативы. На текущую сессию включено 558 законопроектов. Из них 50% - внесены депутатами, 23,3% - Правительством, 10% - президентом, 8,6% - субъектами Р.Ф. 7,3% - Советом Федерации и его членами. Как видим, тенденция носит устойчивый характер. В России сложилось предубеждение, повторяемое и в печати, и в официальных кругах, что подготовка и принятие законов прерогатива Нижней палаты. Законодательная инициатива - это важнейшая функция правительства, которое перекладывает всю ответственность на парламент.

Действующая Российская Конституция лишила права законодательной инициативы Генерального Прокурора, руководителей органов всероссийских общественных организаций и т.д., но сохранила право законодательной инициативы индивидуального депутата. Широкое использование депутатами этого права привело к тому, что парламент оказался буквально затоплен морем депутатских проектов. В этом бумажном ворохе тонут действительно серьезные законопроекты, необходимые для становления современной правовой системы.

Какой-либо концепции развития законодательства в настоящее время нет. Оно развивается методом проб и ошибок, а также за счет механического копирования западных образцов. Ясно, что движение по этому пути имеет свои пределы и рано или поздно встанет вопрос: какую правовую систему мы хотим у себя иметь. В 1996 году из 256 рассмотренных Государственной Думой законопроектов - 1/3 отклонил Совет Федерации, и почти каждый третий из одобренных Государственной думой и Советом Федерации отклонил президент. Глава государства работает фактически как третья палата парламента, и "вето" президента из исключительного политического события превратилось в рабочий момент законотворческого процесса.

Но с другой стороны, существует ряд причин, по которым глава государства вынужден накладывать "вето". Во-первых, слишком много инициаторов законотворчества. Министерства и ведомства используют в лоббистских интересах депутатов и депутатские группы, и непрочитанные законопроекты идут в парламент, хотя в них нет предмета закона. Например, законопроект о защите Байкала. Во- вторых не скоординированные действия различных структур. Если в разработке новых законов будет участвовать главное государственно-правовое управление президента РФ, то главе государства будет сложнее отказаться от подписания закона. Он должен давать поручения Институту законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ проводить экспертизы, готовить законопроекты и т.д. Ситуация значительно бы улучшилась, если:

1. Правительство не было бы критикой и тормозом законодательного процесса, а концентрировало свое внимание на качественной подготовки законопроектов.

2. Процент технического брака был существенно сокращен за счет более качественной работы комитетов, комиссий и служб парламента и т.д.

У законодателей часто не хватает времени и сил, чтобы поинтересоваться, какова материальная база для реализации закона, принят ли пакет подзаконных актов, отменены ли противоречащие ему нормативные акты, а без ответа на них невозможно оценить реальное значение принятого закона, его социально правовой эффект.

3. На фоне многочисленных утрат, которые переживает наше общество, к сожалению, деградирует и наш русский язык. А, ведь, язык российского законодательства отличался особым функциональным стилем, чрезвычайной чистотой речи, самыми высокими лингвистическими стандартами. Сейчас, когда за эталон права берут западные образцы, когда в депутаты избираются люди без высшего образования, а иногда - ранее судимые, трудно сохранить исторически сложившуюся российскую культуру языка.

По словам Бородина Р.В. "некоторые законы откровенно отражают узкогрупповые интересы, их качество низкое.

Типичным основанием отклонения законов является их противоречие Конституции РФ, системе действующего законодательства. Нередко принятые палатами законы нарушают права и свободы граждан, ущемляют права субъектов РФ и муниципальных образований. Реализация многих законов не возможна из-за отсутствия финансовых гарантий.

Имеются факты принятия законов, прямо противоречащих действующему федеральному бюджету. По-прежнему немалое число законов отражает узкоотраслевые или корпоративные интересы. Таким образом, налицо снижение уровня законотворческой деятельности, что тормозит проведение экономической и социальной реформ, решение проблем государственного строительства, реализацию основных направлений внутренней и внешней политики. Представляется, что наиболее удачным является широкое понимание правотворчества, т.е. включение в этот процесс деятельности по подготовке и обсуждению проектов нормативных актов, в которой участвуют другие государственные органы, общественные организации, широкие круги общественности. На основании такого понимания и более развернутой является классификация стадий правотворческого процесса, предложенная И.Л. Дюрягиным и А.С. Приголкиным.

Авторы выделяют стадии двух основных этапов правотворчества:

"Первый - предварительное формирование государственной воли, внешне выражается в составлении проекта нормативного акта. Данная ситуация носит подготовительный характер и состоит из действий, которые непосредственно не порождают правовых норм. Она создает основу для последующих стадий, являясь предпосылкой принятия акта. Здесь можно выделить ряд самостоятельных этапов: принятие решения о разработке проекта акта, подготовка проекта, его обсуждение, согласование и доработка.

Второй - официальное возведение государственной воли в норму права, т.е. издание нормативного акта. На этом этапе правотворческого процесса решающее значение имеет деятельность самого правотворческого органа. Сюда мы относим внесение проекта на обсуждение правотворческого органа, непосредственное обсуждение проекта, принятие нормативного акта и его опубликование.

Перечисленные стадии присущи всем видам правотворчества.

**Литература**

1. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. – Мн.: Полымя, 1994. – 30 с.

2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996г. и 17 октября 2004г.) – Мн.: Амалфея, 2005. – 48 с.

3. Послание Президента А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию «В процветании Родины – благополучие всех!» // Советская Белоруссия. 24 мая 2006г. № 94 (22504). С. 1-4.

4. О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002г. № 205 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. - № 46, 2/3636.

5. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10 января 2000г. № 316 – З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. - № 7, 2/136; 2002. - № 7, 2/830; 2004. - № 175, 2/1070; 2005. - № 179; 2/1152; 2006. - № 86, 2/1216; 2006. - № 107, 2/1235.

6. О создании Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 28 июля 1997г. № 407 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1997. - № 21. – Ст. 740; 1998. - № 19. – Ст. 504; 1999. - № 14. – Ст. 377.

7. Вопросы администрации Президента Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 23 января 1997г. № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1997. - № 3. – Ст. 103;1997. - № 32. – Ст. – 1013; 1997. - № 32. – Ст. 1017; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. - № 33, 1/292; 2000. - № 54, 1/1329; 2000. - № 108, 1/1776; 2001. - № 43, 1/2588; 2001. - № 107, 1/3203; 2002. - № 31, 1/3564; 2003. - № 61, 1/4630; 2003. - № 68, 1/4687; 2003. - № 103, 1/4895; 2004. - № 35, 1/5358; 2004. - № 75, 1/5518.

8. О Регламенте Палаты представителей национального собрания Республики Беларусь: Постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 4 декабря 1997г. № 415- II/III // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. - № 32, 4/71; 1999. - № 52, 4/292; 2000. - № 67, 4/1331.

9. О Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 2 апреля 1998г. № 278- CP/IV (в ред. постановления от 29 июня 2001г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. - № 66, 4/2547; 2004. - № 188, 4/3950; 2005. - № 107, 4/4238; 2006. - № 72, 4/4549.

10. Гуйда Е.П. Законодательная деятельность в Республике Беларусь: состояние и развитие. – Мн.: Право и экономика, 2005. – 366 с. Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь: Декрет Президента Респ. Беларусь, от 10 декабря 1998г., № 22: В ред. Декрета Президента Респ. Беларусь от 30.09.1999 г., Указа Президента Респ. Беларусь от 13.12.2000 г., Декрета Президента Респ. Беларусь от 28.02.2006 г., от 22.05.2006 г. //Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс]/ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.

11. Реут В.И. Нормотворчество Главы государства: отечественный опыт и зарубежная практика. – Мн.: ИСПИ, 2004. – 188 с.