

А. В. ГУЛЯКЕВИЧ

Андрей Владимирович Гулякевич, юрисконсульт ООО «Франдеса», магистр государственного управления

ВЕРХОВЕНСТВО НОРМ КОНСТИТУЦИИ КАК ОСНОВА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Немаловажную роль в определении направления развития общественных отношений играют взаимоотношения органов законодательной и исполнительной властей. Бесспорно, парламент в принимаемых им законах концентрирует основные идеи дальнейшего развития общества и государства, а правительство призвано претворять их в жизнь.

В юридической литературе вопросы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти достаточно широко изучены с точки зрения теории как отечественными, так и зарубежными авторами (Г. А. Василевич, В. Е. Чиркин, М. М. Курманов, Б. А. Страшун, М. В. Баглай и др.), в то же время довольно абстрактно рассматриваются практические аспекты такого взаимодействия.

Целью исследования является изучение особенностей взаимодействия Парламента Республики Беларусь и Правительства Республики Беларусь в процессе осуществления правовой охраны Конституции и укрепления конституционной законности.

В настоящее время принцип разделения властей представляет собой наиболее популярную в мире модель организации публичной власти в государстве. В основе этого правового явления лежит идея сбалансированного распределения функций и полномочий между тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной¹.

Способом реализации указанного принципа является система сдержек и противовесов, немаловажную роль в которой играет Парламент. К тому же, он является исторически первым органом неспециализированного конституционного контроля. Парламент представляет собой высшее представительное учреждение государства, основным направлением деятельности которого является представление интересов различных слоев и групп общества, а также принятие общеобязательных для исполнения законов.

Как правило, парламент имеет однопалатную либо двухпалатную структуру (Конституция Южно-Африканской Республики 1983 г. предусматривала трехпалатный парламент). Нижняя палата обычно формируется на основе представительства всего населения страны, верхняя является палатой территориального представительства. Существование двух палат парламента, несомненно, необходимо в федеративных государствах, в то время как необходимость второй палаты в унитарных государствах в отдельных случаях некоторыми учеными ставится под сомнение².

Парламент Республики Беларусь является представительным органом Республики Беларусь, осуществляющим законодательные функции (ст. 90 Конституции Республики Беларусь). Основной функцией Парламента Республики Беларусь является принятие законодательных актов. Конституция Республики Беларусь устанавливает правила и положения, связанные с законотворческим процессом, что имеет большое значение для ее правовой охраны. В ходе подготовки, обсуждения, принятия законопроектов и проектов иных актов, принимаемых Парламентом, им проводится огромная работа по проверке конституционности проектов правовых актов и отклонению тех из них, которые не соответствуют Конституции. В ходе обсуждения проектов (а по проектам законов в этом участвуют и другие органы, обладающие правом законодательной инициативы) в любое время может быть поднят вопрос об их неприемлемости в связи с несоответствием Конституции.

Парламент Республики Беларусь состоит из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики.

Палата представителей – это нижняя палата парламента, где депутаты осуществляют свои полномочия на профессиональной основе.

Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета Республики. Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь.

Член Совета Республики может осуществлять свои полномочия как на профессиональной основе, так и без отрыва от трудовой (служебной) деятельности. Член Совета Республики освобождается от выполнения трудовых (служебных) обязанностей по месту основной работы на время осуществления им своих полномочий в Парламенте.

Члены Совета Республики, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, не могут заниматься другой оплачиваемой работой (деятельностью), кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности, а также медицинской практики.

Традиционно в Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь на профессиональной основе работают лишь председатель Совета Республики, его заместитель, а также председатели постоянных комиссий, т.е. Президиум Совета Республики, как постоянно действующий орган, подотчетный Совету Республики. Большинство членов Совета Республики, работающих на непрофессиональной основе, являются представителями исполнительных комитетов различных уровней, а также руководителями предприятий. Однако необходимо отметить, что по сравнению с первым созывом количество представителей исполнительных комитетов и директорского корпуса в третьем созыве сократилось в пользу представителей других сфер деятельности (сельское хозяйство, образование). Традиционно небольшим является количество представителей науки и банковской сферы.

Во многих государствах при создании верхней палаты парламента, кроме обеспечения представительства в парламенте интересов территорий, а также различных профессиональных и социальных групп населения, важной целью является также обеспечение большей устойчивости законодательства и профессионализма при рассмотрении и принятии законов.

В большинстве современных государств члены верхней палаты парламента исполняют свои обязанности на постоянной и профессиональной основе, что означает запрет на занятие ими иных должностей в течение срока своих полномочий.

Это делается, в первую очередь, для ограничения зависимости члена верхней палаты от других государственных органов и частных организаций и предприятий, а также для недопущения в верхнюю палату недобросовестных лиц, не служащих государству, но преследующих свои личные цели. Важным инструментом реализации этого принципа является контроль за финансовыми операциями с участием членов верхней палаты парламента.

Кроме того, работа членов верхней палаты на профессиональной основе способствует более ответственному их отношению к своим обязанностям. Разработка и принятие законов – кропотливая и постоянная работа, которую невозможно осуществлять только во время сессий, созываемых периодически. Например, как показывает опыт функционирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, до введения принципа работы сенаторов на постоянной и профессиональной основе, проводя на сессиях всего одну неделю каждого месяца, они не имели возможности вникать в тонкости законодательного процесса, редко участвовали в практической работе Совета Федерации.

Таким образом, для обоснования работы членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь на постоянной и профессиональной основе можно выделить следующие моменты:

- ограничение зависимости члена Совета Республики от других государственных органов и частных организаций и предприятий при принятии решений в отношении законодательных актов;
- создание условий для повышения профессионализма и ответственности в работе членов Совета Республики.

Парламент вправе проводить парламентские слушания с приглашением должностных лиц, сфера деятельности которых будет затронута при проведении слушаний³.

Парламентские слушания могут проводиться по решению Палаты представителей, а также Совета Республики. Предложения с указанием темы и обоснованием необходимости проведения парламентских слушаний в Палате представителей вносятся в письменной форме субъектами права законодательной инициативы, Советом Палаты представителей Национального собрания, постоянными комиссиями, депутатскими группами. В Совете Республики письменные предложения с указанием темы и обоснованием необходимости проведения парламентских слушаний вносятся Президиумом Совета Республики, постоянными комиссиями и членами Совета Республики на имя Председателя Совета Республики.

Парламентские слушания, как правило, имеют целью получить нужную информацию и привлечь внимание общественности, властных структур к значимым вопросам государственной политики⁴. В большинстве случаев они открыты для представителей средств массовой информации и общественности⁵. В ходе парламентских слушаний могут быть выработаны рекомендации по обсуждаемой проблеме или вопросу. По рекомендациям, выработанным в ходе парламентских слушаний, принимается постановление Палаты представителей, Совета Республики.

Принятие палатами к сведению декретов, а также рассмотрение Советом Республики Национального собрания указов Президента Республики Беларусь о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации и принятии по ним соответствующего решения также является средством осуществления контрольной деятельности⁶.

На реализацию контрольной функции может быть направлена также деятельность постоянных и временных комиссий палат Парламента в соответствии с положением о них. Депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики также имеют право на запросы, обращения, предложения⁷.

Все стадии законодательной деятельности Парламента Республики Беларусь сориентированы на то, чтобы разработанный и обсужденный на сессии Парламента закон не вступал в противоречие с Конституцией. Парламент осуществляет и последующий контроль, поскольку наделен правом отменять свои законы, а также решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству.

Основной функцией Парламента является принятие законов, но в процессе законодательной деятельности он следит не только за соответствием принимаемых им законов Конституции, но и за конституционностью нормотворческой и правоприменительной практики других органов государственного управления. Осуществляя в разных формах контроль за деятельностью Правительства, иных органов исполнительной власти, Парламент в той или иной форме обеспечивает соответствие актов исполнительной власти законам, а, следовательно, и Конституции.

Таким образом, благодаря использованию различных форм деятельности Парламента (проведение парламентских слушаний, деятельность постоянных и временных комиссий палат Парламента, депутатские запросы, обращения и предложения) достигается комплексное исследование определенных сфер общественной жизни, следствием чего является более тщательная и качественная подготовка законов.

Следует отметить, что четкое определение полномочий и ответственности всех ветвей власти – это необходимый критерий обеспечения конституционного принципа разделения властей. Совет Министров Республики Беларусь (Правительство) – центральный орган государственного управления, осуществляющий исполнительную власть в республике (ст. 106 Конституции). Деятельность органов исполнительной власти сводится по своей сути к организации исполнения законов. В ст. 6 Основного Закона Республики Беларусь установлено, что государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга. В тесной связи с данной конституционной нормой выступает иной конституционный принцип – верховенства права.

Основным актом, определяющим компетенцию Правительства Республики Беларусь, является Конституция. В ст. 107 Конституции содержится открытый перечень полномочий Совета Министров в различных областях жизни общества и государства. Более детально компетенция Правительства, порядок его организации и деятельности определены Законом Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»⁸. Глава третья данного Закона регулирует компетенцию Совета Министров в различных сферах.

Конституционная норма закрепила за Правительством одну из важных функций в нормотворчестве – право отменять акты министерств и иных республиканских органов государственного управления. Дальнейшее развитие эта норма получила в ст. 25 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь», согласно которой Правительство отменяет акты республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, если они противоречат Конституции Республики Беларусь, законам Республики Беларусь, актам Президента Республики Беларусь, постановлениям Совета Министров Республики Беларусь, распоряжениям Премьер-министра Республики Беларусь, за исключением решений, которые могут быть отменены только Президентом Республики Беларусь.

Одним из оснований отмены вышеназванных актов является их несоответствие распоряжениям Премьер-министра Республики Беларусь. Данная правовая позиция не согласуется с институтом нормативных правовых актов, в том числе с принципами юридической силы нормативных правовых актов. Согласно ст. 3 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь относятся к ненормативным правовым актам, т.е. принимаются с целью осуществления конкретных (разовых) организационных, контрольных или распорядительных мероприятий либо рассчитанные на иное однократное применение⁹. Такие акты не содержат правовых норм и не могут рассматриваться как основание для соответствия либо несоответствия нормативным правовым актам министерств, содержащим правовые предписания.

Право отменять акты Правительства предоставлено Президенту Республики Беларусь (п. 25 ст. 84 Конституции). Отмена нормативного правового акта Правительства является одним из оснований прекращения действия нормативного правового акта. Если в процессе правоприменения выработана определенная практика применения таких оснований прекращения действия нормативного правового акта, предусмотренных ст. 69 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», то институт отмены актов не имеет достаточной теоретической основы и практики применения¹⁰. Не установлены причины для отмены актов, механизм подготовки решений Президента Республики Беларусь по отмене актов Правительства. В связи с этим считаем обоснованным вести речь о необходимости подготовки соответствующего акта Главы государства, регламентирующего механизм реализации названной конституционной нормы.

Совет Министров Республики Беларусь обладает правом законодательной инициативы. Он организует разработку проектов законов по поручению Президента, по собственной инициативе, а также в иных случаях. По поручению Президента Республики Беларусь Правительство вправе вносить предложения в Палату представителей и Совет Республики об объявлении рассмотрения проекта закона срочным.

Совет Министров представляет в палаты Парламента и их органы по их требованию, а также по собственной инициативе документы и иные материалы, связанные с деятельностью Правительства.

Премьер-министр Республики Беларусь в двухмесячный срок после назначения его на должность представляет Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь программу деятельности Совета Министров Республики Беларусь, а в случае ее отклонения – повторную программу деятельности Совета Министров Республики Беларусь в течение двух месяцев.

Премьер-министр Республики Беларусь может поставить перед Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь вопрос о доверии Совету Министров Республики Беларусь по представленной программе или по конкретному поводу.

Во время заседаний палат Национального собрания Республики Беларусь, в том числе закрытых, Премьер-министр Республики Беларусь и члены Совета Министров Республики Беларусь могут выступать вне очереди столько раз, сколько потребуется.

В период проведения сессий палат Парламента одно заседание в месяц резервируется для вопросов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и ответов Правительства Республики Беларусь. Депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики, желающие направить вопросы Правительству Республики Беларусь, вправе подать их в письменной форме через секретариат соответствующей палаты.

В пределах времени, установленного регламентами палат Национального собрания, депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики могут задавать участвующим в заседании членам Правительства Республики Беларусь другие вопросы в письменной или устной форме.

Депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе обратиться с запросом к Премьер-министру Республики Беларусь и членам Правительства Республики Беларусь. Ответ на запрос надлежит дать в течение двадцати сессионных дней в порядке, установленном соответствующей палатой Национального собрания.

Палаты Национального собрания имеют право на получение информации об исполнении законов. В этих целях палаты Национального собрания вправе по согласованию с Президентом Республики Беларусь заслушивать информацию Премьер-министра Республики Беларусь о ходе выполнения одобренной Палатой представителей программы деятельности Правительства Республики Беларусь.

Таким образом, Парламент и Правительство Республики Беларусь довольно тесно сотрудничают по вопросам исполнения законов в период работы сессий Парламента. Однако в большинстве случаев такие формы обратной связи, как обращение с запросом к членам Правительства, ответы на вопросы депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики являются точечными, по конкретному поводу, и во многом зависят от инициативы депутатов и членов Совета Республики. Поэтому считаем целесообразным возложить на Национальное собрание обязанность заслушивать отчет Совета Министров об обеспечении верховенства Конституции за предыдущий год во время проведения парламентских слушаний или ежегодно рассматривать такой отчет Правительства на весенней сессии палат Парламента и внести соответствующие изменения в действующее законодательство Республики Беларусь.

¹ Горобец В. Д. Доктрина разделения властей и права человека / В. Д. Горобец // Журн. рос. права. – 1998. – № 4/5. – С. 166–173.

² Садовникова Г. Д. Особенности функционирования органов народного представительства в федеративном государстве. Взаимодействие законодательных органов в Российской Федерации (часть 1) / Г. Д. Садовникова // Представительная власть – XXI век [Электронный ресурс]: законодательство, комментарии, проблемы. – 2007. – № 4. – Режим доступа: <http://www.pvlst.ru/archive/index.396.php>

³ Василевич Г. А. Белорусское государство на рубеже веков / Василевич Г. А. – 3-е изд., доп. – Минск: Право и экономика, 2008. – 455 с.

⁴ Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Енгибарян Р. В. – М.: Норма, 2010. – 496 с.

⁵ Василевич Г. А. Указан. соч.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Закон Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 184. – Ст. 2/1521.

⁹ Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 7. – Ст. 2/136.

¹⁰ Там же.

Резюме

Гулякевич А. В. Верховенство норм Конституції як основа взаємодії Парламенту Республіки Білорусь і Уряду Республіки Білорусь.

Статтю присвячено розгляду і аналізу повноважень Парламенту Республіки Білорусь і Уряду Республіки Білорусь у процесі здійснення контролю за конституційністю нормативних правових актів Республіки Білорусь. Національні Збори і Рада Міністрів досить тісно співпрацюють у законодавчому процесі, а також щодо питань виконання законів у період сесій Парламенту. Проте національна правова система ще далека від досконалості, окремі норми якої інколи не узгоджуються з конституційними положеннями. Автором досліджено механізми взаємодії органів законодавчих і виконавчих влад, а також запропоновано практичні рекомендації щодо вдосконалення їх діяльності, спрямовані на забезпечення верховенства норм Конституції.

Ключові слова: парламент, уряд, правова охорона Конституції, конституційна законність, парламентські слухання.

Резюме

Гулякевич А. В. Верховенство норм Конституции как основа взаимодействия Парламента Республики Беларусь и Правительства Республики Беларусь.

Статья посвящена рассмотрению и анализу полномочий Парламента Республики Беларусь и Правительства Республики Беларусь в процессе осуществления контроля за конституционностью нормативных правовых актов Республики Беларусь. Национальное Собрание и Совет Министров довольно тесно сотрудничают в законодательном процессе, а также по вопросам

исполнения законов в период сессий Парламента. Тем не менее, национальная правовая система еще далека от совершенства, отдельные нормы которой порой не согласуются с конституционными положениями. Автором исследованы механизмы взаимодействия органов законодательной и исполнительной властей, а также предложены практические рекомендации по совершенствованию их деятельности, направленные на обеспечение верховенства норм Конституции.

Ключевые слова: парламент, правительство, правовая охрана Конституции, конституционная законность, парламентские слушания.

Summary

Huliakovich A. The supremacy of constitutional propositions as a basis for the interaction of the Parliament and the Government of the Republic of Belarus.

The article is devoted to consideration and analysis power of the Parliament of the Republic of Belarus and the Government of the Republic of Belarus during the process of control over constitutionality of normative legal acts in the Republic of Belarus. The National Assembly and the Council of Ministers cooperate in the legislative process closely, as well as on the implementation of laws during the sessions of the Parliament. However, the national legal system is far from perfect, certain provisions sometimes are not negotiated with the constitutional position. The author has investigated the mechanisms of interaction between the legislative and executive branches of power, practical recommendations for improving their activity are offered so as to ensuring the supremacy of constitutional propositions.

Key words: parliament, government, legal protection of the Constitution, constitutional legality, parliamentary hearings.

Отримано 10.06.2013

УДК 342.711

І. А. ТОЛКАЧОВА

Ірина Анатоліївна Толкачова, здобувач Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

ПІДСТАВИ НАБУТТЯ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ І КРАЇНАХ СНД

Громадянство є однією з істотних ознак державного суверенітету. Кожна держава визначає зміст прав і свобод громадян, межі їх здійснення, встановлює заборони та відповідальність за їх порушення, визначає порядок набуття й припинення громадянства. Тільки громадянин може користуватися повним обсягом прав і свобод, які надає йому держава. Таким чином, питання набуття громадянства є дуже важливим як для країни, так і для кожного громадянина.

Закони України та країн СНД про громадянство чітко встановлюють, хто є їх громадянином. Так, способи набуття громадянства в Україні і країнах СНД в основному ідентичні. Можна виділити найбільш характерні з них: у результаті визнання громадянства; за народженням; в порядку реєстрації громадянства; в результаті прийому до громадянства; внаслідок поновлення у громадянстві; шляхом вибору громадянства; з інших підстав, передбачених законом про громадянство; з інших підстав, передбачених міжнародним договором.

У зв'язку з тим, що до законодавства про громадянство досить часто вносяться зміни і воно знаходиться в динаміці в усіх країнах колишнього СРСР, є актуальним глибоке вивчення даного питання, проведення порівняльного аналізу, виявлення спільного та відмінного в законодавстві про громадянство України і країн СНД.

Дослідженням різних аспектів функціонування інституту громадянства присвячено чимало наукових робіт українських та закордонних вчених, а саме: Л. М. Альбертіні, Р. Б. Бедрія, Ю. Р. Боярса, Н. В. Вітрука, Л. Д. Воеводіна, О. В. Журавки, Д. Л. Златопольського, С. К. Косакова, О. С. Лотюк, О. О. Миронова, В. Ф. Мелашенко, М. І. Суржинського, Ю. М. Тодики, П. Ф. Чалого, Ю. С. Шемшученка та інших.

Метою статті є системний порівняльний аналіз міжнародних договорів, законів, інших нормативно-правових актів та виявлення положень, які потребують узгодження і адаптації в сучасних умовах.

Існує два основні способи набуття громадянства: первинний, тобто за народженням, та похідний, тобто після народження, що називається натуралізацією¹.

Як слушно зазначає Р. Б. Бедрій, види набуття громадянства можна класифікувати на дві великі групи. Перша група охоплює способи набуття громадянства в загальному порядку, друга – у виключному. У свою чергу, способи набуття громадянства в загальному порядку включають набуття громадянства: за народженням; шляхом натуралізації (прийняття до громадянства)².

Науковці мають різні думки з приводу розподілу підстав набуття громадянства. Так, О. О. Кутафін розподіляє підстави набуття громадянства на дві групи: набуття громадянства за народженням, де відсутнє суб'єктивне волевиявлення особи; прийняття до громадянства та поновлення в громадянстві, де наявність суб'єктивного волевиявлення є обов'язковою³.

Розглянемо першу загальну підставу набуття громадянства – визнання.