

## ПРАВА

### LAW

УДК 342  
<https://doi.org/10.29235/2524-2369-2023-68-3-248-254>

Поступила в редакцию 30.12.2022  
Received 30.12.2022

Г. А. Василевич

*Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь*

## ОРГАНЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

**Аннотация.** Анализируется деятельность органов представительной и исполнительной власти по обеспечению конституционной законности в государстве. Подчеркивается, что в этом направлении нельзя рассчитывать только на Конституционный Суд, поскольку и иные субъекты власти, в том числе органы общей компетенции, несут соответствующие обязанности. Внесен ряд предложений по совершенствованию законодательства и практики. Особое внимание акцентируется на выстроенной системе органов представительной власти, на вершине которой – Всебелорусское народное собрание. Ключевая идея современного конституционного курса – укрепление народовластия, расширение представительства народа в органах государственного управления.

**Ключевые слова:** конституционный контроль, конституционная законность

**Для цитирования:** Василевич, Г. А. Органы представительной и исполнительной власти как субъекты конституционного контроля / Г. А. Василевич // Вест. Нац. акад. наук Беларуси. Сер. гуманитар. наук. – 2023. – Т. 68, № 3. – С. 248–254. <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2023-68-3-248-254>

Grigoriy A. Vasilevich

*Belarusian State University, Minsk, Belarus*

## BODIES OF REPRESENTATIVE AND EXECUTIVE POWER AS SUBJECTS OF CONSTITUTIONAL CONTROL

**Abstract.** The article analyzes the activities of representative and executive power bodies to ensure constitutional legality in the state. It is emphasized that in this direction can not rely only on the Constitutional Court, as other subjects of power, including bodies of general competence, have the corresponding duties. A number of proposals were made to improve the legislation and practice. Special attention is focused on the built up system of bodies of representative power, at the top of which now is the All-Belarusian People's Assembly. The key idea of the modern constitutional course is to strengthen the rule of the people, to expand the representation of the people in the bodies of state administration.

**Keywords:** constitutional control, constitutional legality

**For citation:** Vasilevich G. A. Bodies of representative and executive power as subjects of constitutional control. *Vestsi Natsyyanal'nai akademii navuk Belarusi. Seryia humanitarnykh navuk = Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanitarian Series*, 2023, vol. 68, no. 3, pp. 248–254 (in Russian). <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2023-68-3-248-254>

**Введение.** Исходя из значимости Конституции как системообразующего акта, в ее верховенстве и защите заинтересованы все государственные органы, должностные лица и граждане. Тем более, что после республиканского референдума 27 февраля 2022 г. положения Конституции согласно ст. 7 имеют прямой характер действия. Эта позиция подкреплена указанием в части третьей названной статьи на то, что государство, все его органы и должностные лица, организации и граждане действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Одобрение народом Конституции, помимо всех прочих факторов, означает, что государственные органы, должностные лица и граждане взяли на себя обязательство создать новую, более совершенную, базирующуюся на Конституции государственно-правовую систему, где

текущее законодательство и практика его применения соответствуют конституционным принципам и нормам.

Таким образом, анализируя Конституцию и текущее законодательство, можно сделать вывод, что ее правовой охраной занимаются различные государственные органы, должностные лица. Следовательно, в таких условиях возрастает роль всех органов государственной власти, а не только Конституционного Суда, в утверждении верховенства и прямого действия Конституции. Например, в укрепление конституционной законности значительный вклад вносят Министерство юстиции (при осуществлении регистрации ведомственных актов и актов органов местного управления и самоуправления), Министерство иностранных дел (при подготовке текстов международных договоров Республики Беларусь), органы прокуратуры (при осуществлении надзорной деятельности) и другие инстанции. Именно они занимаются повседневной работой по обеспечению законности в государстве. До Конституционного Суда доходят лишь самые сложные для разрешения спора вопросы.

Именно поэтому идеальной является ситуация, при которой все субъекты конституционно-правовых отношений, в том числе органы общей компетенции, реализуя свои полномочия, стремятся укреплять конституционную законность в государстве [1, с. 15]. Это может быть осуществлено посредством принятия решений с учетом прямого действия конституционных норм (принципов), их приоритета либо внесения через уполномоченные субъекты инициативных предложений в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативного правового акта.

**Основная часть.** Ключевая идея современного конституционного курса – укрепление народовластия, расширение представительства народа в органах государственного управления.

Обеспечению единства правоприменительной практики, равенства всех перед законом служит также деятельность по разъяснению (толкованию) актов текущего законодательства. Особое место занимают акты толкования, издаваемые судебными инстанциями [2, с. 183]. Если толкование Конституции в настоящее время относится к компетенции Конституционного Суда, то разъяснение норм иных актов законодательства может быть осуществлено в порядке официального аутентического или делегированного толкования. Здесь еще сохраняются некоторые проблемы, требующие своего решения: необходимо иметь в виду, что процедура толкования должна соответствовать требованиям нормотворческого процесса со всеми его атрибутами, включая соответствующую форму акта и его публикацию, соблюдение принципа непридания акту толкования обратной силы, если в результате нового поворота понимания акта появляются основания для юридической ответственности. Когда в результате толкования акта ограничиваются права и свободы, возникают новые обязанности, акт толкования должен вводиться в действие не ранее дня опубликования.

Необходимо определить круг субъектов, чье обращение по поводу толкования нормативного подконституционного акта подлежит обязательному рассмотрению органом, принявшим (издавшим) акт. В данном случае речь не идет об индивидуальных обращениях. На них в соответствии с Законом «Об обращениях граждан и юридических лиц» всегда должны быть даны ответы не только органом, принявшим (издавшим) акт, но и по его поручению – иным субъектом, в том числе может быть и отказано в даче официального толкования. Стоило бы детально регламентировать процедуру обращения и дачи разъяснения, когда с инициативой о даче официального толкования обращаются такие субъекты, как органы местного управления и самоуправления, общественные организации (например, профсоюзные организации в лице их руководящих органов), органы контроля и надзора. В таком случае ответ на обращение о даче толкования должен дать субъект власти, издавший акт, либо по его поручению уполномоченный им орган. В Конституции, регламентах палат Парламента, некоторых иных актах решен вопрос о законодательной инициативе, определен круг возможных ее субъектов. В доктрине под правом законодательной инициативы понимается право уполномоченного субъекта внести законопроект, которому соответствует обязанность Парламента (нижней палаты) его рассмотреть (необязательно принятие предложенного проекта).

После принятия Конституции 15 марта 1994 г. в силу того, что она была ориентирована на формирование новой политической и социально-экономической систем, между Основным Законом и актами текущего законодательства было много расхождений, пробелов и иных дефектов, которые устранялись посредством активной нормотворческой деятельности Главы государства, Парламента и Конституционного Суда. Благодаря этому по прошествии определенного времени (например, это можно связать с обновлением кодексов в 1998–1999 гг.) были устранены явные расхождения между Конституцией и текущим законодательством. В настоящее время, как отмечено в заключительных (переходных) положениях Конституции в редакции референдума 27 февраля 2022 г., предстоит работа по приведению законодательства в соответствие с конституционными изменениями. Но более сложная работа может заключаться в разрешении спорных ситуаций, когда нет очевидных расхождений между ними.

Положения Конституции получают свое развитие в подконституционных актах: законах, указах, постановлениях Правительства, ведомственных актах и т. д. Основной вектор содержания таких актов определяют органы представительной власти при принятии законов и решений местных Советов депутатов. Они ближе к народу как единственному источнику государственной власти в силу особенностей их формирования (путем прямых или косвенных выборов). В нашем государстве сформирована мощная и потенциально эффективная система органов представительной власти. Можно утверждать о наличии представительной ветви власти. К ней относятся Всебелорусское народное собрание (ВНС), Глава государства, Парламент, местные Советы депутатов (более 1300). Все они осуществляют активную нормотворческую деятельность и, как отмечается в литературе, представительная власть призвана отражать интересы народа [3, с. 17]. С целью обеспечения народного контроля за деятельностью своих представителей в Конституции сохранена идея императивного мандата, что выражается в праве избирателей отозвать своего депутата, несмотря на попытки исключить данную норму из Основного Закона.

Доминирующим субъектом власти становится ВНС. Согласно ст. 89-1 Конституции, Всебелорусское народное собрание, являясь высшим представительным органом народовластия Республики Беларусь, определяет стратегические направления развития общества и государства, обеспечивает незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие. Обратим внимание на то, что обеспечение незыблемости конституционного строя предполагает, на наш взгляд, соответствующую роль ВНС в утверждении конституционной законности. Конкретизация полномочий ВНС в этом направлении осуществлена в ст. 89-3 не только посредством принятия решений стратегического характера, но и посредством наделяния полномочиями по решению кадровых вопросов (избрание руководства и судей Конституционного Суда, Верховного Суда), а также правом давать обязательные для исполнения поручения государственным органам и должностным лицам, получать информацию от государственных органов и должностных лиц. Подкрепляется весомый статус ВНС нормой ст. 89-5, согласно которой решения Всебелорусского народного собрания являются обязательными для исполнения и могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов. Такая редакция статьи допускает отмену актов даже Главы государства. Полагаем, что в Законе «О Всебелорусском народном собрании» было бы полезно очертить круг вопросов, которые относятся к национальной безопасности. Не отвергая широкий подход к определению данного понятия, который содержится в Концепции национальной безопасности (имеется в виду демографическая безопасность, экологическая безопасность и т. п. как составляющие национальной безопасности), применительно к ст. 89-5 национальную безопасность можно было бы воспринимать в более узком плане с учетом той дифференциации, которая отражена в ст. 23 Конституции, где речь идет отдельно о национальной безопасности, общественном порядке, правах и свободах и др.

Особый статус Всебелорусского народного собрания подчеркивается также тем, что оно принимает решение о смещении Президента с должности в случае систематического или грубого нарушения им Конституции.

В актах Всебелорусского народного собрания будет воплощаться суверенная воля народа. На наш взгляд, тем самым укрепляется народный суверенитет, углубляются отношения между народом и государством, на важность которых справедливо обращено внимание [4, с. 196–201].

Согласно ст. 79 Конституции, Президент Республики Беларусь является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. Среди важнейших обязанностей, которые зафиксированы в тексте приносимой им присяги при вступлении в должность, есть указание соблюдать и защищать Конституцию Республики Беларусь (ст. 83). Среди иных полномочий, которые определены в ст. 84, отметим следующие: право отменять акты Правительства (причем здесь избран более широкий подход: допускается отмена не только актов, противоречащих Конституции, но и по иным мотивам); непосредственно или через создаваемые им органы осуществлять контроль за соблюдением законодательства местными органами управления и самоуправления; право приостанавливать решения местных Советов депутатов и отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству. Безусловно, определение несоответствия решений органов местного самоуправления должно осуществляться в прямой связи с конституционными принципами и нормами.

Обеспечению законности содействуют полномочия палат Парламента при реализации ими не только законотворческой, но и контрольной функции, которая направлена на обеспечение верховенства Конституции и законов. Иногда можно было слышать о якобы отсутствии у Парламента контрольных полномочий. Но это не соответствует действительности.

Парламент имеет существенные правовые основания для осуществления контрольной функции. В частности, это проявляется в праве: 1) заслушивать субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, о предлагаемом законопроекте и одновременном анализе ситуации по исполнению действующего законодательства (без этого трудно убедиться в необходимости принятия нового закона); 2) принять новый закон о бюджете и утвердить отчет об исполнении республиканского бюджета за прошедший год (ст. 135 Конституции); 3) утверждать программу деятельности Правительства, высказать ему недоверие или отказать в доверии; 4) проводить парламентские слушания (форма деятельности, состоящая в заслушивании сообщений и мнений членов Парламента, представителей государственных органов и общественных объединений, экспертов и специалистов по конкретной проблеме или вопросу, относящемуся к компетенции палаты); 5) Совета Республики анализировать деятельность местных Советов депутатов, принимать меры по развитию местного самоуправления; отменять решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству; принимать решение о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом; 6) проводить один раз в месяц заседания для вопросов парламентариев и ответов Правительства; 7) парламентариев обратиться с запросом к Премьер-министру, членам Правительства, руководителям государственных органов; запрос должен быть включен в повестку дня палаты, ответ на запрос надлежит дать в течение двадцати сессионных дней в порядке, установленном палатой Парламента; 8) реагировать не только на запрос, но и на полученный ответ на обращение и предложение депутата Палаты представителей и члена Совета Республики; 9) рассматривать указы Президента о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации (полагаем, что такого рода постановления Совета Республики, как и постановления палат об утверждении своих регламентов, приобретают статус нормативных правовых актов и могут быть предметом проверки в Конституционном Суде). Перечисленные и иные контрольные полномочия Парламента, его палат, конечно же, осуществляются, основываясь на конституционном тексте. Тем самым утверждается конституционная законность.

Схожие полномочия имеют местные Советы депутатов. Они закреплены в ст. 121–122 Конституции, Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», Законе «О статусе депутатов местных Советов депутатов». Вместе с тем потенциал органов местного самоуправления может быть усилен [5, с. 375–395]. В частности, следует обеспечить большее их влияние на занятие должностей и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, наделив местные Советы депутатов правом отзыва своего согласия на занятие должности в связи нарушением конституционного законодательства, тем самым будет обеспече-

на эффективная система сдержек и противовесов, что уже предусмотрено на республиканском уровне. Было бы уместно обеспечить по местному радио и телеканалам прямую трансляцию открытых заседаний местных Советов депутатов и местных исполнительных органов, когда рассматриваются вопросы, имеющие общественную заинтересованность. Программы социально-экономического развития, принимаемые на местном уровне, должны приобрести статус базовых документов, для реализации которых принимаются иные решения местного уровня. Эти меры могут содействовать укреплению законности.

Правительство как центральный орган государственного управления наделено Конституцией и Законом «О Совете Министров Республики Беларусь» широкими полномочиями в социально-экономической сфере. На него также возлагаются обязанности по обеспечению законности и правопорядка в обществе. Так, в частности, согласно ст. 107 Конституции оно принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, национальной безопасности и обороноспособности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; обеспечивает исполнение Конституции, решений Всебелорусского народного собрания, законов, актов Президента; отменяет акты министерств и иных подчиненных ему республиканских органов государственного управления; вносит Президенту предложения об отмене решений местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству.

Позитивно можно оценить норму п. 23 Регламента Совета Министров, согласно которой вопросы исполнения решений Совета Министров Республики Беларусь рассматриваются ежеквартально на заседаниях Президиума Совета Министров Республики Беларусь. Важна при этом эффективность такого анализа.

Особо выделим Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23.09.2006 г. № 1244 (ред. от 14.03.2018 г.) «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов» (вместе с «Инструкцией о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов»).

Инструкцией регулируется порядок проведения обязательной юридической экспертизы (далее – юридическая экспертиза) нормативных правовых актов Национального банка, Комитета государственного контроля, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, Управления делами Президента Республики Беларусь, 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.

Согласно Инструкции, нормативные правовые акты, принятые (изданные) Национальным банком, Комитетом государственного контроля, Следственным комитетом, Государственным комитетом судебных экспертиз, Управлением делами Президента Республики Беларусь, Национальной академией наук Беларуси, министерствами, иными республиканскими органами государственного управления, направляются ими в Министерство юстиции для проведения юридической экспертизы не позднее трех рабочих дней со дня, следующего за днем их принятия (издания), а нормативные правовые акты, принятые (изданные) нормотворческими органами совместно, – одним из принявших (издавших) нормативный правовой акт нормотворческих органов в такой же срок.

Областные, Минский городской Совет депутатов, облисполкомы, Минский горисполком представляют принятые нормативные правовые акты в Министерство юстиции на юридическую экспертизу не позднее трех рабочих дней со дня, следующего за днем их принятия.

Местные Совет депутатов, исполнительные и распорядительные органы базового уровня представляют принятые нормативные правовые акты в главное управление юстиции соответствующего облисполкома на юридическую экспертизу не позднее трех рабочих дней со дня, следующего за днем их принятия.

Таким образом, проведение экспертизы указанного слоя нормативных актов также призвано обеспечить их соответствие Конституции и законам.

Ведомственное нормотворчество характеризуется упрощенным порядком подготовки, подзаконностью и дополняющим характером по отношению к актам более высокого уровня. В качестве цели подзаконного правового регулирования называют адаптацию общих типичных правовых норм законов при сохранении их сути. Утверждается, что из законов нельзя делать подробные инструкции, детализация и конкретизация законов должны осуществляться в ведомственных нормативных актах [6, с. 15].

Как уже отмечалось, важную роль в укреплении законности играют органы прокуратуры. Одним из наиболее действенных актов прокурорского реагирования является протест. Протест на противоречащий закону акт приносится прокурором в орган, издавший этот акт, или в вышестоящий орган, правомочный принять по нему решение. В таком же порядке приносится протест на противоречащие закону акт или действие должностного лица. Что касается возможности отклонения протестов прокурора на нормативный правовой акт, в том числе со стороны вышестоящей инстанции, то, на наш взгляд, Генеральный прокурор вправе обратиться с предложением о проверке конституционности (законности) акта в Конституционный Суд. Такой вывод можно сделать на основании Закона «О прокуратуре Республики Беларусь», а также ст. 60 и 116-1 Конституции [7, с. 86].

**Заключение.** Конституция Республики Беларусь, ее принципы и нормы интегрируют национальную правовую систему, в основе которой находятся органы государственной власти, совокупность источников права (нормативные правовые акты, международные договоры и др.), правовая идеология и правовое сознание. Точное и единообразное применение положений Основного Закона обеспечивает равенство граждан перед законом и судом. Необходима кропотливая работа нормотворческих и правоприменительных органов по непосредственной реализации ее предписаний. При этом следует понимать, что забота о конституционной законности – дело не только такого специализированного органа, как Конституционный Суд, но и всех органов государственной власти, должностных лиц. Предложения, которые высказываются в доктрине по совершенствованию законодательства и практики, нацелены на оказание содействия в этом.

### Список использованных источников

1. Василевич, Г. А. Конституционное правосудие : учеб. пособие / Г. А. Василевич. – Минск : Изд. центр БГУ, 2014. – 278 с.
2. Абдрасулов, Е. Б. Толкование закона и норм Конституции: теория, опыт, процедура / Е. Б. Абдрасулов. – Алматы : Оркенист, 2002. – 400 с.
3. Коврякова, Е. В. Народное представительство. Вчера, сегодня, завтра / Е. В. Коврякова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020. – 271 с.
4. Эбзеев, Б. С. Народный суверенитет / Б. С. Эбзеев // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности: к 20-летию Основного Закона России / Л. В. Андриченко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. – М., 2013. – С. 196–205.
5. Местное самоуправление в Беларуси и зарубежных странах / Г. А. Василевич [и др.] ; под общ. ред. Г. А. Василевича, Г. Г. Куневича. – Минск : Право и экономика, 2022. – 399 с.
6. Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения / под ред. М. А. Лапиной, В. А. Баранова. – М. : Проспект, 2014. – 236 с.
7. Василевич, Г. А. Правовые основы нормотворческой деятельности органов исполнительной власти / Г. А. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2021. – 154 с.

### References

1. Vasilevich G. A. *Constitutional justice*. Minsk, Publishing center of the Belarusian State University, 2014. 278 p. (in Russian).
2. Abdrasulov E. B. *Interpretation of the law and norms of the Constitution: theory, experience, procedure*. Almaty, Orkenist Publ., 2002. 400 p. (in Russian).
3. Kovryakova E. V. *People's representation. Yesterday, today, tomorrow*. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2020. 271 p. (in Russian).
4. Ebzeev B. S. National sovereignty. *The Constitution of the Russian Federation: from the image of the future to reality: to the 20th Anniversary of the Fundamental Law of Russia*. Moscow, 2013, pp. 196–205 (in Russian).

5. Vasilevich G. A., Kiseleva T. M., Kunevich G. G., Maslovskaya T. S., Shakhnovskaya I. V. *Local self-government in Belarus and foreign countries*. Minsk, Pravo i ekonomika Publ., 2022. 399 p. (in Russian).

6. Lapina M. A., Baranov V. A. *Departmental rule-making: theory and practice of application*. Moscow, Prospekt Publ., 2014. 236 p. (in Russian).

7. Vasilevich G. A. *Legal foundations for the rule-making activity of executive authorities*. Minsk, Pravo i ekonomika Publ., 2021. 154 p. (in Russian).

### **Информация об авторе**

**Василевич Григорий Алексеевич** – член-корреспондент, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета. Белорусский государственный университет (ул. Ленинградская, 8, 220030, Минск, Республика Беларусь). E-mail : Gregory\_1@tut.by

### **Information about the author**

**Grigoriy A. Vasilevich** – Corresponding Member, D. Sc. (Law), Professor, Head of the Constitutional Law Department, Faculty of Law. Belarusian State University (8 Leningradskaya Str., Minsk 220030, Belarus). E-mail: Gregory\_1@tut.by