

МАТЕРИАЛЫ

для информационно-пропагандистских групп
(октябрь 2019 г.)

ПАРЛАМЕНТ – ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН СТРАНЫ

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 5 августа 2019 г. № 294 на **17 ноября 2019 г. назначены выборы в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь.**

Согласно Указу Главы государства от 5 августа 2019 г. № 293 **выборы в Совет Республики проводятся 7 ноября 2019 г.**

Роль института парламентаризма в становлении и развитии белорусской государственности

После распада СССР бывшим советским республикам нужно было в кратчайшие сроки обеспечить законодательное закрепление государственности, интегрироваться в уже сложившиеся мировые связи, создать надежные правовые механизмы реализации национальных интересов.

25 августа 1991 г. Верховный Совет БССР принял решение о придании Декларации «О государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики» от 27 июля 1990 г. статуса конституционного закона. **Беларусь стала парламентской республикой.** Функции Парламента в стране выполнял Верховный Совет Республики Беларусь (*разделения на две палаты тогда еще не было*).

Успешное развитие Республики Беларусь во многом зависело от того, насколько созданные правовые институты соответствовали избраным приоритетам, отвечали интересам народа и требованиям развития суверенного государства.

Предполагалось, что Верховный Совет будет способен вывести страну из кризиса. Однако этого не произошло. Эффективному проведению политических и экономических преобразований мешало то, что исполнительная и судебная ветви власти были полностью подчинены Верховному Совету и не могли принимать независимых решений. Кроме того, работу Верховного Совета дестабилизировали острая фракционная борьба и личные амбиции части депутатов. Их заседания больше напоминали митинги, а принимаемые законы зачастую были оторваны от жизни.

Экономика находилась в состоянии хаоса, быстро снижался уровень жизни населения, авторитет власти падал. Однако **вместо поиска путей выхода из кризисной ситуации руководство Верховного Совета продолжало заниматься дележом власти.** Для создания подлинно правового демократического государства, последовательно проводящего политику в интересах народа, требовалось на практике реализовать принцип разделения властей и создать по-настоящему работоспособный представительный и законодательный орган.

Переломным моментом в новейшей истории Беларуси стал выбор народа в пользу курса, предложенного Президентом страны Александром Григорьевичем Лукашенко. На состоявшемся 24 ноября 1996 г. референдуме граждане проголосовали за твердую власть, стабильность и законность. Принятая в новой редакции Конституция провозгласила Республику Беларусь демократическим социальным правовым государством, высшей ценностью и целью которого являются человек, его права, свободы и гарантии их реализации. Ответственность за создание условий для свободного и достойного развития личности взяло на себя государство.

Результатами конституционной реформы явились установление оптимального разграничения полномочий между ветвями власти, создание эффективного механизма их конструктивного взаимодействия при координирующей роли Главы государства.

Создание двухпалатного Парламента (*Национального собрания Республики Беларусь*) стало важным фактором формирования правового фундамента, обеспечившего последовательное проведение намеченных социально-экономических преобразований.

В новом Парламенте были учтены интересы органов территориального самоуправления, обеспечено более полное представительство всех слоев общества, оптимизирована численность парламентариев. Если в состав Верховного Совета входило 260 парламентариев, то в современный двухпалатный Парламент – 174.

Благодаря продуманному разграничению полномочий палат и тому, что **проекты законов стали проходить через «двойное сито» экспертных проверок**, принимаемые решения приобрели более взвешенный и ответственный характер.

Важно также и то, что **депутаты стали выполнять свои функции на профессиональной основе.** По-настоящему заработали постоянные комиссии Палаты представителей. На их долю сегодня приходится основная часть всей законотворческой деятельности, что позволяет снять большинство дискуссионных вопросов еще до начала обсуждения законов в Овальном зале.

За два десятилетия усилиями парламентариев шести созывов в стране создана качественно новая законодательная база, учитывающая отечественный и зарубежный опыт. Принятые законы охватывают все сферы жизнедеятельности общества. Обеспечена законодательная поддержка проводимых в стране преобразований.

Важнейшими чертами законодательного процесса стали социальная направленность и эволюционный системный подход к трансформации правовых отношений, что позволило не только обеспечить стабильность и развитие экономики, но и **приступить к осуществлению таких крупных социальных проектов**, как реформирование систем образования и здравоохранения, возрождение села, развитие малых городов.

Особую роль в определении принципов работы Парламента, оптимизации подходов к организации законодательной деятельности сыграла позиция Главы государства. **Ежегодные послания Президента страны белорусскому народу и Национальному собранию, его регулярные встречи с депутатами стали определяющими факторами развития белорусского парламентаризма.** По инициативе белорусского лидера законотворческий процесс стал осуществляться на плановой основе.

Структура белорусского Парламента, порядок избрания депутатов

Правовую основу деятельности Парламента составляют Конституция Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», Закон Республики Беларусь «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь», а также регламенты палат Национального собрания.

Национальное собрание Республики Беларусь состоит из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики. Срок полномочий Парламента – четыре года. В настоящее время работают Палата представителей и Совет Республики пятого созыва.

В Конституции закреплён принцип самоорганизации палат Национального собрания. Каждая палата самостоятельно устанавливает порядок работы в принимаемом ею регламенте. Общий орган палат отсутствует.

Справочно.

Двухпалатные парламенты существуют в таких развитых странах, как Германия, Италия, Россия, США, Франция, Япония и др.

Палаты Национального собрания заседают отдельно, за исключением установленных случаев проведения совместных заседаний (например, во время обращений Президента

Республики Беларусь с ежегодными посланиями к белорусскому народу и Парламенту, заслушивания отчетов Правительства).

Совет Республики является палатой территориального представительства. Полный состав верхней палаты – **64 человека**. От каждой области и г.Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и г.Минска по восемь членов Совета Республики. Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь. Членом Совета Республики может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 30 лет и проживший на территории соответствующей области, в г.Минске не менее пяти лет.

В Палате представителей насчитывается 110 депутатов. Они избираются гражданами на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутатом Палаты представителей может стать гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года. Таким образом, в Беларуси действует **мажоритарная избирательная система**.

Справочно.

Порядок формирования Национального собрания отвечает мировой практике. Как правило, нижние палаты парламентов формируются путем всеобщих и прямых выборов. Для верхних палат характерно большее разнообразие, хотя в большинстве стран состав верхней палаты избирается.

В отличие от смешанной или пропорциональной избирательной системы мажоритарная система проста, понятна и более справедлива. Люди голосуют за каждого кандидата в отдельности, который должен заслужить доверие избирателей.

Справочно.

Политологи обращают внимание на то, что «основной недостаток пропорциональной системы состоит в том, что люди ориентируются на хорошо известного партийного лидера. Он приводит к власти людей, которых зачастую не знает никто. Причем избиратель не может оказывать на них влияния».

Вместе с тем **в Беларуси существует эффективная законодательная база для деятельности политических партий.** Если партии смогут убедить избирателей, что действуют в их интересах, они получают реальный шанс расширить свое представительство в Парламенте.

Депутаты осуществляют свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом двух палат Парламента. Депутат Палаты представителей не может быть депутатом местного Совета депутатов. Член Совета Республики не может быть одновременно членом Правительства. Не допускается совмещение обязанностей депутата Палаты представителей, члена Совета Республики с одновременным занятием должности Президента Республики Беларусь либо судьи.

Палата представителей, Совет Республики избирают из своего состава соответственно Председателя Палаты представителей и его заместителя, Председателя Совета Республики и его заместителя.

Для организации законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат Национального собрания, организации работы постоянных комиссий и иных органов палат Парламента создаются **Совет Палаты представителей и Президиум Совета Республики.**

Совет Палаты представителей и Президиум Совета Республики являются постоянно действующими коллегиальными органами, подотчетными соответственно Палате представителей и Совету Республики.

В состав Совета Палаты представителей входят Председатель Палаты представителей, его заместитель, председатели постоянных комиссий Палаты представителей.

В состав Президиума Совета Республики входят Председатель Совета Республики, его заместитель, председатели постоянных комиссий Совета Республики.

Палата представителей и Совет Республики избирают постоянные комиссии для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат Национального собрания.

Постоянные комиссии являются постоянно действующими органами палат Парламента и избираются из числа депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики соответствующей палатой Национального собрания на срок полномочий палаты в составе председателя, его заместителя и членов постоянных комиссий.

Каждый депутат Палаты представителей, член Совета Республики могут входить в состав только одной из постоянных комиссий. Председатели палат Национального собрания и их заместители не могут входить в состав постоянных комиссий.

В белорусском Парламенте шестого созыва представлены все социальные группы общества. Парламентарии имеют высокий образовательный и профессиональный уровень.

Компетенция и формы деятельности белорусского Парламента

Конституция Республики Беларусь относит к компетенции **Палаты представителей** рассмотрение проектов законов, назначение выборов Президента, дачу согласия Президенту на назначение Премьер-министра, заслушивание доклада Премьер-министра о программе деятельности Правительства и некоторые другие вопросы.

Совет Республики одобряет или отклоняет принятые Палатой представителей проекты законов, дает согласие на назначение Президентом Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателя Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка, избирает шесть судей Конституционного Суда, а также шесть членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, рассматривает указы Президента о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации и не позднее чем в трехдневный срок после их внесения принимает соответствующее решение, рассматривает другие вопросы.

Основное направление деятельности парламентариев – принятие законов. В соответствии с Конституцией право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики Беларусь, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек и реализуется путем внесения в Палату представителей проектов законов.

Ежегодно субъекты права законодательной инициативы вносят свои предложения в Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь. На их основе создается ежегодный план подготовки законопроектов.

После утверждения Главой государства названного плана для подготовки законопроектов создаются рабочие группы, в которые входят депутаты, сотрудники министерств и ведомств, ученые, юристы, эксперты, представители общественных объединений и организаций.

Разработка проекта закона – длительный и далеко не простой процесс, в ходе которого приходится решать множество задач, просчитывать последствия принятия будущего закона. После завершения этой работы субъект права законодательной инициативы вносит законопроект в Палату представителей.

Для подготовки проекта закона в Палате представителей одна из постоянных комиссий назначается головной. Депутаты из других комиссий также имеют право вносить в документ поправки, отражая интересы своих избирателей.

Для более качественной подготовки законопроектов депутаты изучают правоприменительную практику, проводят выездные заседания постоянных комиссий, круглые столы, встречи с избирателями, организуют общественное обсуждение законопроектов.

После завершения работы головная постоянная комиссия предлагает включить законопроект в повестку дня сессий Палаты представителей, которые проходят два раза в год.

На заседаниях Палаты представителей проект закона, как правило, рассматривается дважды. В первом чтении обсуждаются концепция и целесообразность принятия законопроекта. После этого проект закона принимается в целом или отклоняется. Затем документ дорабатывается головной комиссией с учетом поступивших поправок и выносится на обсуждение для принятия во втором чтении.

После того как депутаты проголосовали за принятие законопроекта, он направляется в Совет Республики. Если у членов Совета Республики возникают замечания и законопроект отклоняется, совместная работа продолжается, чтобы прийти к единому мнению.

Когда закон принят обеими палатами Парламента, он направляется Главе государства, который подписывает его, после чего закон подлежит опубликованию и вступает в силу.

Президент вправе вернуть закон в Палату представителей со своими возражениями. Если парламентарии согласны с возражениями, они дорабатывают проект закона, если нет – могут проголосовать за свое решение двумя третями голосов от полного состава каждой из палат и преодолеть тем самым возражения Главы государства.

Контрольные полномочия Парламента Беларуси

Основываясь на концептуальных положениях Конституции о разделении законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, Парламент в рамках своей компетенции активно использует весь спектр предусмотренных законодательством форм и средств парламентского контроля.

Наиболее значимые из них – дача согласия Президенту на назначение Премьер-министра и одобрение Палатой представителей программы деятельности Правительства. Принятие указанных решений является определяющим для выработки приоритетных направлений экономического развития страны, проведения выверенной социальной политики.

Палаты Национального собрания также имеют право на получение информации об исполнении законов, о ходе исполнения республиканского бюджета и реализации Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь и Военной доктрины Республики Беларусь, утвержденных программными законами. **В этих целях они вправе по согласованию с Президентом Республики Беларусь заслушивать информацию:**

Премьер-министра Республики Беларусь – о ходе выполнения одобренной Палатой представителей программы деятельности Правительства Республики Беларусь;

Генерального прокурора Республики Беларусь – о состоянии законности в Республике Беларусь;

Председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь – о результатах осуществляемого в Республике Беларусь государственного контроля, в том числе за исполнением республиканского бюджета;

Председателя Правления Национального банка Республики Беларусь – о ходе выполнения основных направлений денежно-кредитной политики на текущий год.

Оперативный контроль за деятельностью Правительства осуществляется посредством проведения совместных заседаний палат Парламента для вопросов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и ответов Правительства. Как правило, ежемесячно в период проведения сессий одно из совместных заседаний палат Национального собрания посвящается тематическим докладам членов Правительства по курируемым ими направлениям. Парламентарии имеют возможность получить от руководителей профильных министерств исчерпывающую информацию по широкому кругу вопросов, касающихся реализации внешней и внутренней политики государства.

Вопросы депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики формируются по итогам проведения мониторинга правоприменительной практики, реализации программы международного сотрудничества, работы в избирательных округах, анализа проблем, поднимаемых в обращениях граждан и юридических лиц. Особое внимание парламентарии уделяют ходу выполнения планов социально-экономического развития страны и государственных программ, текущему положению дел в конкретных отраслях экономики и социальной сфере.

Наиболее часто используемая форма контроля, позволяющая решать конкретные социально значимые проблемы избирателей, – **обращения депутатов к должностным лицам государственных органов**, иных организаций о представлении информации и разъяснений по вопросам, относящимся к их компетенции.

Парламентарии также имеют право обратиться с запросом к Премьер-министру, другим членам Правительства, руководителям государственных органов, образуемых или избираемых Национальным собранием.

Кроме того, палаты Парламента наделены правом обращения в Конституционный Суд с предложениями о проверке конституционности нормативных правовых актов и изложении позиции Конституционного Суда о документах, принятых (изданных) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь, в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права.

В целом **реализация парламентариями своих контрольных полномочий способствует конструктивному и эффективному сотрудничеству Парламента с исполнительной властью, созданию условий для слаженной совместной работы всех государственных органов** по претворению в жизнь выработанного Главой государства и поддержанного народом политического курса страны.

Для детальной проработки важнейших вопросов жизни страны проводятся **парламентские слушания**. Они позволяют глубже проанализировать проблемы, дать импульс развитию экономики и социально-культурной сферы. Сама процедура слушаний, их открытый характер, привлечение широкого круга экспертов являются важнейшей составляющей развития демократических принципов парламентаризма в Беларуси.

Взаимодействие с органами местного самоуправления

Одним из основных и актуальных направлений практической деятельности Парламента является конструктивное **сотрудничество с местными органами власти**.

Связующим звеном между Советом Республики и органами местного самоуправления стал **Совет по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики**.

В практике работы Совета задействован широкий арсенал форм и методов работы с регионами. Парламентарии и члены Совета по взаимодействию органов местного самоуправления постоянно встречаются с руководителями местных представительных органов при посещении регионов, участвуют в работе сессий местных Советов, заседаниях президиумов и других мероприятиях, организуемых органами местного самоуправления.

Советом **обсуждались наиболее актуальные социально значимые вопросы**, в том числе создание благоприятных условий для развития предпринимательской деятельности, вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемого и неэффективно используемого имущества, находящегося в коммунальной собственности, благоустройство населенных пунктов и наведение порядка на земле, подготовка и закрепление кадров в сельской местности, развитие инновационного потенциала молодых граждан, обеспечение населения качественной питьевой водой, и вносились соответствующие предложения по совершенствованию законодательства. Советом изучены возможности укрепления бюджетов первичного уровня и приняты конкретные меры по повышению их роли в решении вопросов жизнеобеспечения населения.

По инициативе Совета Республики в регионах были внедрены принципиально новые формы работы органов местного самоуправления.

В республике активно функционируют **депутатские группы**. Депутаты посещают трудовые коллективы, изучают положение дел на предприятиях, проводят встречи с работниками, личные приемы.

Для оперативного рассмотрения актуальных вопросов социально-экономического развития регионов при местных Советах областного и базового территориальных уровней созданы **143 постоянно действующие мониторинговые группы**. Внедрена и законодательно закреплена такая форма работы депутатов местных Советов, как **региональные собрания**.

Главной задачей парламентариев является обеспечение прав, свобод и законных интересов избирателей. **Депутаты Палаты представителей ежемесячно для работы в избирательных округах отводят не менее трети своего рабочего времени**. Наиболее важными формами этой деятельности являются проведение личных приемов, рассмотрение обращений граждан и юридических лиц.

Благодаря тесному взаимодействию с местными органами власти руководством ведущих предприятий и структурами гражданского общества значительная часть вопросов, поднимаемых в обращениях граждан, решается непосредственно в ходе приема. **Обращения, требующие более детальной проработки, оперативно направляются в компетентные органы и организации. Рассмотрение таких обращений берется на депутатский контроль**. Часть проблем ложится в основу вопросов, которые парламентарии адресуют членам Правительства на совместных заседаниях палат Парламента.

Работая в тесном контакте с местными органами власти, депутаты приоритетное внимание уделяют решению насущных экономических задач, вопросам поддержки предприятий и создания новых рабочих мест, развития социальной инфраструктуры и сохранения историко-культурного наследия. Одно из принципиальных направлений этой деятельности – **поддержка конструктивных общественных инициатив и мобилизация граждан на решение задач, которые не требуют помощи государства**. Особая забота депутатов – обеспечение поддержки наименее защищенных слоев населения (многодетных семей, пенсионеров, ветеранов, сирот, людей с ограниченными возможностями).

Важнейшими задачами депутатов являются поддержание и развитие общественно-политического диалога в целях сохранения народного единства, социальной солидарности, повышения правовой, экономической и политической культуры населения. Используя трибуну средств массовой информации, парламентарии активно включаются в дискуссии по самым острым вопросам, волнующим избирателей, информируют население о реализации государственной политики, мерах, принимаемых органами власти по обеспечению устойчивого развития страны, разъясняют действующее законодательство и привлекают граждан к участию в общественной экспертизе законопроектов, имеющих принципиальное значение для государства и общества. Периодически, **не реже одного раза в год, парламентарии отчитываются перед избирателями округа о проделанной работе, ходе выполнения предвыборных программ, текущей деятельности Палаты представителей**.

Особое место в депутатском графике занимает **общение с представителями молодого поколения**. Депутаты – частые гости в учреждениях образования, хозяйствах и организациях, где молодежь составляет костяк трудового коллектива. Стало доброй традицией проведение информационных встреч с учащимися, студентами и рабочей молодежью в Палате представителей. Немаловажное значение также придается привлечению молодых людей к участию в иницилируемых парламентариями гражданско-патриотических, культурно-спортивных и благотворительных акциях.

Результаты изучения ситуации на местах, общественного мнения, итоги работы с обращениями граждан и юридических лиц подвергаются детальному анализу и кладутся в основу предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего различные сферы общественных отношений.

Международная и межпарламентская деятельность

Для осуществления контактов с парламентами и органами управления иностранных государств, межпарламентскими и международными организациями из числа депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики могут формироваться постоянно действующие делегации и рабочие группы.

Двустороннее международное сотрудничество Национального собрания осуществляется в рамках непосредственных контактов с представителями парламентов и других государственных органов зарубежных стран, в том числе при посредничестве дипломатических представительств, аккредитованных в Республике Беларусь.

Более эффективному развитию сотрудничества белорусских парламентариев с их зарубежными коллегами способствуют **соглашения о межпарламентском сотрудничестве**, заключаемые Национальным собранием (его палатами) с законодательными органами иностранных государств.

Кроме того, сотрудничество белорусского Парламента с парламентами иностранных государств осуществляется в рамках **межпарламентских комиссий**.

После распада СССР именно Беларусь выступила наиболее последовательным сторонником развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве. **Приоритетным направлением деятельности Палаты представителей стала работа в рамках Парламентского Собрания Союза Беларуси и России**. Усилиями белорусских и российских парламентариев было обеспечено формирование правовых основ вначале Сообщества Беларуси и России, а затем Союза и Союзного государства. Проведена кропотливая работа по унификации национальных законодательств. Многие сделано для обеспечения равенства прав белорусов и россиян в социальной сфере, решен ряд других жизненно важных вопросов. Формирование и совершенствование бюджетного процесса Союзного государства – одна из ключевых функций Парламентского Собрания. Десятки совместных программ в научной, производственной, социальной, культурной, военно-технической сферах, реализуемых благодаря союзному бюджету, реально работают на благо двух народов. При этом приоритет отдается финансированию высокотехнологичных, прорывных, наукоемких проектов. Парламентское Собрание проводит активную деятельность по укреплению международного авторитета наших стран, усилению их позиций в мировом сообществе.

Наработки и совместные инициативы белорусских и российских парламентариев во многом легли в основу развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

Важнейшим направлением международного сотрудничества является участие Национального собрания в деятельности **Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ** (далее – МПА СНГ) и **Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности**.

Работа белорусских парламентариев в рамках международных и межпарламентских форумов нацелена на решение важнейших вопросов международной повестки дня. Это

обеспечение международного мира и безопасности, соблюдение прав человека, расширение прав и возможностей женщин, борьба с терроризмом, незаконной миграцией и торговлей людьми, защита окружающей среды, энергетическая и продовольственная безопасность, ликвидация крайней нищеты и голода, а также формирование глобального партнерства в целях развития.

Расширяя правовой инструментарий двустороннего сотрудничества, депутаты стремятся задействовать парламентскую дипломатию для развития торгово-экономических связей, производственной кооперации, реализации перспективных инвестиционных проектов.

Важную роль в активизации межрегионального сотрудничества Республики Беларусь и Российской Федерации играет **Форум регионов Беларуси и России**, инициаторами и основными организаторами которого выступают Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Стало традицией включать в парламентские делегации, которые направляются за рубеж, представителей деловых кругов Беларуси. При поддержке парламентариев они выходят на реальные проекты.

Парламентарии также участвуют в налаживании контактов Беларуси с другими странами в сферах образования, науки и культуры.

Главное управление идеологической работы и по делам молодежи Витебского областного исполнительного комитета, октябрь 2019 г.