

УДК 342 (094.7) (043.3) (476)

**О ДЕКРЕТАХ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ,
ИЗДАВАЕМЫХ НА ОСНОВАНИИ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ**

*канд. юрид. наук И.В. ВЕГЕРА
(Полоцкий государственный университет)*

Проводится анализ правового регулирования некоторых процедурных вопросов издания и действия декретов Президента Республики Беларусь, издаваемых на основании делегированных Парламентом законодательных полномочий. Рассматриваются вопросы, касающиеся срока действия делегированных полномочий, а также предмета регулирования, устанавливаемого законом для делегированных декретов. Дается анализ ограничений, установленных белорусским законодательством в отношении круга общественных отношений, регулируемых делегированными декретами. Уточняются последствия расходжения делегированного декрета с законом, которым предоставлены полномочия на его издание. Ставится вопрос о необходимости последующего утверждения делегированного декрета Парламентом Республики Беларусь. В отношении изменения, дополнения и отмены делегированных декретов Президента определяется, какой орган, каким правовым актом и при каких условиях вправе совершать данные действия. Исследование указанных вопросов проводится в сравнительном аспекте с использованием конституционного законодательства отдельных стран романо-германской правовой семьи.

Введение. В правовой системе Республики Беларусь термин «декрет» появился с принятием новой редакции Конституции в 1996 году. Данное понятие использовано для наименования нового вида актов Президента Республики Беларусь. И хотя декрет не является новым для значительного числа стран романо-германской правовой семьи, для Беларуси введение этого термина полностью изменило существовавшую ранее иерархию нормативных правовых актов, а также повлияло на соотношение высших органов государственной власти, изменив объём полномочий Главы государства на сторону их увеличения.

Конституция Республики Беларусь в статье 101 предусматривает возможность принятия Президентом двух видов декретов: издаваемых на основании делегированных Парламентом законодательных полномочий, а также временных декретов, издаваемых в силу особой необходимости.

Часть 4 статьи 2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» определяет, что декрет Президента Республики Беларусь – это 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.

Основная часть. Представляется необходимым исследовать процедуру издания декретов на основании делегированных законодательных полномочий (для краткости будем называть их *делегированными декретами*). Такие декреты издаются на основании закона Парламента о делегировании законодательных полномочий, который должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов.

В качестве инициатора делегирования законодательных полномочий на издание декрета выступает только Президент Республики Беларусь. Палата представителей и Совет Республики могут принять большинством голосов от полного состава палат закон, который предоставляет Главе государства такие полномочия. Конституция устанавливает определённые требования к данному закону: он должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов. Никаких других процедур относительно закона о делегировании законодательных полномочий Конституция не предусматривает. Немного больше сказано в Регламентах палат Парламента. Так, только статья 183 Регламента Палаты представителей уточняет указанную в Конституции процедуру делегирования: «Проект закона о делегировании Президенту законодательных полномочий вносится в Палату представителей Президентом Республики Беларусь. В законопроекте должны определяться предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов» [1]. Таким образом, Президент сам определяет во вносимом законопроекте предмет регулирования и срок полномочий. Тем не менее, думается, что при рассмотрении указанного проекта Парламент вправе внести свои изменения или дополнения в законопроект и принять его в соответствии с установленной законодательством процедурой либо не принять, тем самым отказав Президенту в делегации полномочий. Следует отметить, что и в конституциях других государств процедура принятия актов делегированного законодательства ограничивается только формулированием самых общих принципов делегации законодательных полномочий: указание субъекта, компетенция субъекта, необходимость утверждения акта парламентом [2, с. 39].

Рассматривая вопрос о предмете регулирования, устанавливаемого законом для делегированных декретов, необходимо определить, какие вопросы могут быть к нему отнесены. Представляется, что Парламент может делегировать законодательные полномочия либо по тем вопросам, которые входят в его

исключительную компетенцию, либо по другим вопросам, не отнесённым к исключительной компетенции Президента. Статья 101 Конституции Республики Беларусь также устанавливает ограничения в круге общественных отношений, для регулирования которых делегируются законодательные полномочия. В части 2 данной статьи говорится, что не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, её толкование, изменение и дополнение программных законов, утверждение республиканского бюджета и отчёта 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.

Обращаясь к вопросу о содержательной стороне ограничений в предмете правового регулирования декрета, следует проанализировать подобные положения в конституциях других стран романо-германской правовой семьи и установить, существуют ли общие тенденции при установлении таких ограничений.

На основе проведённого анализа конституционных норм ряда зарубежных стран можно выделить два способа установления изъятий из сферы регламентации делегированных актов:

1) прямое перечисление тех вопросов, по которым запрещено делегирование законодательных полномочий исполнительной власти. Данный способ применяется, например, в конституциях Испании, Хорватии, Беларуси.

2) косвенное установление исключений из сферы правового регулирования делегированным законодательством. Так, в Конституции Греции (ст. 43) указывается, что вопросы, которые относятся к исключительной компетенции Парламента, не могут являться объектом полномочий, делегированных исполнительной власти. В Конституции Португалии (ст. 164 – 165) определены вопросы, входящие в исключительную компетенцию парламента, а также те вопросы, регулирование которых является исключительным правом Ассамблеи Республики, кроме случаев, когда она передаёт свои законодательные полномочия Правительству. В Румынии Правительство в рамках делегированных полномочий может издавать ордонансы «в области, не являющейся предметом органических законов».

Следует отметить, что каждое государство имеет определённую специфику в том перечне вопросов, по которым не допускается делегация законодательных полномочий. Тем не менее, можно выделить общие закономерности в ограничении предмета регулирования и обозначить несколько групп вопросов, свойственных практически всем странам, использующим институт делегированного законодательства: 1) организация и деятельность органов государственной власти; 2) права и обязанности человека; 3) вопросы избирательного права и процесса; 4) чрезвычайное, осадное положение; 5) границы государства; 6) местное самоуправление; 7) вопросы, касающиеся изменения конституции.

Если сравнить данные блоки вопросов с ограничениями, предусмотренными в Конституции Республики Беларусь, можно заметить, что сходство имеют лишь те ограничения, которые касаются изменения Конституции, порядка выборов Президента и Парламента, а также ограничений конституционных прав и свобод граждан. Специфичным является установление запрета делегировать полномочия на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение программных законов, утверждение республиканского бюджета и отчёта о его исполнении, что, тем не менее, также является обоснованным, поскольку данные вопросы имеют чрезвычайно важное значение и должны регулироваться не иначе как законом.

В результате анализа и сравнения правовых норм Конституции, Регламентов палат Парламента и Закона «О Президенте Республики Беларусь», касающихся процесса делегирования законодательных полномочий, обнаружено использование неодинаковых формулировок. Так, Конституция и Регламенты говорят о законе, делегирующем полномочия на издание декретов. А исходя из части 1 статьи 29 Закона «О Президенте Республики Беларусь», которая сформулирована следующим образом: «Проект закона должен определять круг отношений, регулируемых декретом, и срок полномочий Президента на издание декрета», можно сделать вывод, что полномочия передаются на издание только одного декрета. Отсюда возникает вопрос, сколько же декретов вправе издавать Президент на основании одного делегирующего закона? Если обратиться к опыту стран романо-германской правовой семьи, то решение данного вопроса также может быть различным в зависимости от конкретно взятой страны.

Проанализировав условия делегирования законодательных полномочий во Франции, следует отметить, что в соответствии со статьёй 38 Конституции правительство может для выполнения своей программы обратиться к парламенту за разрешением осуществить путём издания ордонансов в течение ограниченного срока мероприятия, обычно входящие в область законодательства. Они вступают в силу после их опубликования, но утрачивают её, если законопроект об их утверждении не внесён в парламент до истечения срока, указанного уполномочивающим законом. Таким образом, на основе одного закона правительство Франции может издать в течение определённого срока несколько ордонансов. Подобная возможность существует у правительств ряда других стран, например, Румынии, Хорватии, Италии. В других государствах данный вопрос решён иначе. Например, в Испании и Португалии правительство теряет право делегированного законодательства, как только оно реализует его в первый раз. Пункт 3 статьи 82 Конституции Испании устанавливает: «В каждом случае законодательная делегация должна предоставляться Правительству в конкретной области и с указанием срока её осуществления. Делегация исчерпывается, когда Прави-

тельство её использует, опубликовав соответствующую норму» [3]. Аналогичное правило закреплено в пункте 3 статьи 165 Конституции Португалии: «Переданные законодательные полномочия не могут быть использованы более одного раза, что не препятствует их поэтапному осуществлению» [4].

Представляется верным, что Конституция Республики Беларусь придерживается первой модели делегирования, когда возможно многократное использование делегированных полномочий на протяжении всего периода их действия. Данный вывод следует из анализа норм Конституции. Во-первых, буквальное толкование статьи 101 Конституции позволяет утверждать, что речь ведётся о возможности издания нескольких декретов на основе делегирующего полномочия закона. Во-вторых, в статье не предусмотрено конкретного указания на то, что возможно лишь однократное использование делегированных полномочий, или запрета на многократное использование полномочий в течение определённого законом срока. Такой же позиции придерживается и Д.А. Лагун при сравнительно-правовом анализе делегированного законодательства [5, с. 57]. Таким образом, Закон «О Президенте Республики Беларусь», используя неточную, несоответствующую Конституции формулировку, может вызвать расхождение взглядов по данному вопросу. Естественно, что руководствоваться в таком случае необходимо в первую очередь Конституцией Республики Беларусь, поскольку она обладает высшей юридической силой. Тем не менее, исходя из официального толкования норм Конституции, в Законе следовало бы уточнить, делегирует ли закон полномочия на одноразовое действие, либо в пределах установленного срока Президент может издать несколько декретов.

Как уже указывалось выше, закон должен определять срок полномочий Президента на издание декретов. Следует заметить, что в ряде конституций зарубежных стран фиксируется максимальный срок действия делегированных полномочий (Хорватия, Казахстан). В Республике Беларусь такое ограничение в сроке не предусматривается, хотя необходимо отметить, что Парламент, устанавливая в законе срок делегированных полномочий, должен соотносить своё решение со степенью сложности предмета правового регулирования, его объёма, а также принципами разумности и эффективности. В случае если Президент пропустил срок, на который делегированы законодательные полномочия, он лишается права издавать декреты по истечении данного срока. Обращаясь к вопросу о сроке действия самого делегированного декрета, следует отметить, что в законодательстве на этот счёт ничего не сказано. Это значит, что Глава государства по своему усмотрению определяет, будет ли иметь декрет бессрочный характер, либо временный срок действия, который может быть предусмотрен как для всего нормативного правового акта, так и его частей. В этом случае в декрете, согласно общему правилу статьи 66 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», должны быть указаны срок действия или событие, при наступлении которого он автоматически утрачивает силу.

Необходимо отметить, что в определённой группе стран (Португалия, Франция) одной из стадий делегированного законодательства является последующее утверждение акта парламентом. В Республике Беларусь законодательство не выдвигает подобного требования, однако часть 2 статьи 32 Закона «О Президенте Республики Беларусь» устанавливает следующее правило: «Декреты Президента или их отдельные нормы, полностью или в части расходящиеся с законом, которым предоставлены полномочия на их издание, не имеют юридической силы». Данная формулировка не представляется удачной, поскольку выражение «не имеют юридической силы» позволяет интерпретировать указанную статью двояко: либо декрет признаётся утратившим свою силу, либо решение вопроса о его расхождении с делегирующим законом отано на усмотрение правоприменителя, который, в случае обнаружения такого расхождения, просто не применяет его.

Рассмотрев две возможные интерпретации указанной статьи, можно отметить следующее. Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» в статье 58 конкретно определяет порядок признания нормативного правового акта утратившим силу: «В связи с принятием (изданием) нормативного правового акта подлежат признанию утратившими силу все акты той же или меньшей юридической силы или их части (разделы, главы, статьи, пункты и т.д.), если они противоречат включённым в новый акт нормативным правовым предписаниям, либо поглощены им, либо фактически утратили своё значение». Ни под один из указанных случаев ситуация с декретом, расходящимся с законом, не подходит.

Что касается предположения о возможности правоприменителя самостоятельно принимать решение о неприменении декрета, то это может привести к ситуации, когда одни будут применять делегированный декрет, не усматривая его расхождения с законом, а вторые найдут основания не применять его.

В силу вышесказанного наиболее эффективной и непротиворечивой представляется процедура последующего утверждения делегированного декрета Парламентом, поскольку при его рассмотрении Национальное собрание, как профессиональный и компетентный орган, сможет наиболее объективно установить, соблюдены ли при реализации делегированных полномочий условия и ограничения, установленные законом. Отдельного рассмотрения требует вопрос об изменении, дополнении и отмене делегированных декретов Президента. Представляется важным определить, какой орган, каким правовым актом и при каких условиях вправе совершать данные действия. Прежде всего, говоря о возможности изменения и дополнения делегированных декретов Президента, необходимо обратиться к части 1 пункта 92 Указа Президента от 11 августа 2003 года № 359 (с изменениями и дополнениями от 13 декабря 2007 года) «О мерах по

совершенствованию нормотворческой деятельности», в котором установлено общее правило выбора акта, посредством которого можно вносить изменения и дополнения в другой акт: «Внесение изменений и (или) дополнений в акт осуществляется принявшим (издавшим) его нормотворческим органом (должностным лицом) путём принятия (издания) акта того же вида, что и акт, в который они вносятся» [6]. В соответствии с данной нормой внесение изменений и дополнений в делегированный декрет Президента возможно путём принятия такого же вида акта – то есть делегированного декрета.

Подобное правило не совсем подходит в отношении рассматриваемого вида актов Главы государства, поскольку в данной ситуации необходимо учитывать, что именно Парламент предоставил право регулировать вопросы, входящие в его компетенцию, а следовательно, он должен иметь возможность изменить установленный декретом порядок регулирования определённых общественных отношений по крайней мере после того, как истечёт срок делегации законодательных полномочий.

Заключение. Возможность внесения изменений и дополнений в делегированные декреты можно поставить в зависимость от факта истечения срока полномочий Главы государства на принятие делегированных декретов. Если исходить из того (о чём указывалось выше), что Президент имеет право многократно использовать предоставленные ему Парламентом законодательные полномочия, то в течение срока данных полномочий он может изменить делегированный декрет другим декретом того же вида, который должен также соответствовать закону о делегировании полномочий. По истечении же срока такой декрет может быть изменён или дополнен только законом.

Следует отметить, что аналогичное правило предусмотрено Конституцией Франции, часть 3 статьи 38 которой устанавливает, что по истечении срока, на который разрешено осуществлять мероприятия, ордонансы по вопросам, входящим в область законодательства, могут быть изменены лишь законом.

Таким образом, следовало бы дополнить пункт 92 Указа «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности», установив исключение из предусмотренного им правила, и определив, что по истечении срока действия делегированных законодательных полномочий декрет может быть изменён или дополнен только законом. Отмена нормативного правового акта происходит в случаях, предусмотренных Конституцией и иными законодательными актами Республики Беларусь (статья 69 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»). Относительно порядка отмены делегированных декретов Президента в белорусском законодательстве конкретно ничего не сказано. Думается, что Парламент может законом отменить действие данного вида декрета на том основании, что он предоставил свои полномочия по регулированию вопросов, входящих в его компетенцию. Что же касается возможности Президента отменить делегированный декрет, то данный вопрос необходимо рассмотреть относительно каждого из видов его актов. Указ (в данном случае не рассматриваются подзаконные указы) не может отменить декрет, так как он должен приниматься только в области исключительной компетенции Главы государства. Отмена делегированного декрета декретом того же вида в течение срока действия делегированных полномочий представляется возможной. Временный декрет также может отменить делегированный, однако при обязательном и одновременном соблюдении двух требований: 1) если делегированный декрет не был издан по вопросам, входящим в исключительную компетенцию Парламента; 2) при реальном наличии условий особой необходимости, которые следует чётко определить в законодательстве.

ЛИТЕРАТУРА

1. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Палаты представителей Нац. собрания Респ. Беларусь, 4 декабря 1997 г., в ред. Постановления Палаты представителей Нац. собрания Респ. Беларусь от 6 апреля 1999 г., с изм. от 30 июня 2000 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 67. – 4/1331.
2. Чебуранова, С.Е. Особенности процедуры принятия делегированного законодательства / С.Е. Чебуранова // Проблемы правоприменительной деятельности в Республике Беларусь: материалы респ. науч. конф., Гродно, 28 – 29 марта 2003 г. / Гродн. гос. ун-т. – Гродно: ГрГУ, 2003. – С. 38 – 39.
3. Конституция Испании // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003 // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864829.htm. – Дата доступа: 15.11.2004.
4. Конституция Португалии // Конституции государств Европы. – М.: НОРМА, 2001 // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864859.htm. – Дата доступа: 15.11.2004.
5. Лагун Д.А. Делегированное законодательство: сравнительно-правовой анализ / Д.А. Лагун // Право Беларуси. – 2002. – № 18. – С. 55 – 58.
6. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Республики Беларусь, 11 августа 2003 г., № 359, с изм. и доп. от 13 декабря 2007 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 92. – 1/4856.

Поступила 12.02.2008