

КОНСТИТУЦИОННОЕ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 342 (476)

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИЙ ПАРЛАМЕНТА В ОТНОШЕНИИ ДЕКРЕТОВ ПРЕЗИДЕНТА

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

Проводится анализ законодательных и контрольных полномочий Национального собрания Республики Беларусь в отношении декретов Президента, издаваемых на основе делегированных законодательных полномочий. Исследуются особенности осуществления законодательной деятельности Парламента в разрезе некоторых процедурных вопросов делегирования законодательных полномочий, а также действия, изменения, прекращения действия и отмены декретов. Поднимается вопрос о необходимости закрепления за Парламентом права инициировать делегирование законодательных полномочий. Предложена и обоснована процедура изменения, дополнения и отмены декретов с определением уполномоченных органов, необходимых условий и оснований для совершения указанных действий.

Законодательная деятельность палат Национального собрания Республики Беларусь, несмотря на установленную единую общую процедуру имеет довольно широкий ряд особенностей, обусловленных видовым разнообразием принимаемых законов, спецификой предмета регулирования, самим ходом рассмотрения законопроекта. К примеру, особые требования установлены для принятия Конституции – Основного Закона Республики Беларусь, законов о внесении изменений и (или) дополнений в Конституцию и введении в действие таких законов; законов о толковании Конституции; программных законов. В особом порядке принимаются законы при преодолении возражений Президента, а также законы, по которым согласительными комиссиями не приняты согласованные тексты проектов законов. Общим для всех этих случаев является конечный результат – законотворчество можно охарактеризовать как позитивное, предполагающее создание новых правовых норм, выраженных в соответствующем законе. Однако законодательная деятельность парламента не ограничивается лишь принятием законов, напрямую регулирующих определенные сферы общественных отношений. В определенных случаях парламента, реализуя свои законодательные или контрольные функции, косвенно влияет на законодательный массив, корректируя его содержание.

Так, составной частью законодательной деятельности палат Национального собрания является деятельность по делегированию законодательных полномочий Президенту Республики Беларусь, последующему рассмотрению его декретов и их возможной отмене, законодательному регулированию отношений после издания декретов.

В правовых нормах предусматривается и ряд оснований, позволяющих парламентам выполнять несвойственную ему роль «негативного» законодателя. Изначально термин «негативное (отрицательное) правотворчество» появился в юридической доктрине в связи с деятельностью конституционных судов и в основном используется именно в данном контексте, а его суть заключается в том, что правовая система корректируется путем исключения из нее отдельных норм через констатацию их неконституционности. Сразу отметим, что данный термин применяется нами в отношении парламента лишь условно, для того, чтобы обозначить различие между собственно законодательной деятельностью палат Парламента и выполнением особых контрольных функций, напрямую влияющих на законодательство. К таким ситуациям следует отнести отмену временных декретов Президента Республики Беларусь, а также отмену решений местных Советов депутатов.

Введение в систему законодательства декретов Президента, имеющих силу закона, лишил Парламент исключительной компетенции по законодательному регулированию общественных отношений и поставил вопрос о необходимости четкой регламентации законодательных полномочий Парламента и Президента, их разграничения, установления ясных и согласованных процедур принятия законодательных актов, а также их корректировки либо отмены. Ряд исследований, посвященных данным вопросам, проводился в белорусской конституционной науке такими учеными как Г.А. Василевич [1 – 4], Д.А. Лагун [5 – 8], С.Е. Чебуранова [9], В.И. Реут [10], А.П. Дербин [11], И.Н. Кирыкова [12] и др.

В ракурсе обозначенных проблем, требующих решения на уровне конституционно-правовой науки и отрасли права, возникает отдельный вопрос об особенностях и эффективности реализации законодательных и контрольных полномочий Парламента в отношении декретированного правотворчества.

Рассмотрение данного вопроса основано на анализе правовых норм, касающихся издания декретов Главы государства, их изменения (дополнения), а также прекращения действия.

Одним из направлений законодательной деятельности Парламента является делегирование законодательных полномочий Президенту. Данное решение принимается в форме закона, в котором определяется предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декрета (далее – делегированные декреты). Хотя возможность делегирования законодательных полномочий и принадлежит Парламенту, он не может ею воспользоваться по своей собственной инициативе. Законодательство определяет лишь одного инициатора такого делегирования – Президента, который вносит соответствующее предложение (проект закона о делегировании) в Палату представителей. Сложившаяся к настоящему времени конституционная практика такова, что ни один декрет не был издан на основании делегированных полномочий. Такая ситуация, как представляется, обусловлена тем, что палаты Парламента не обладают правом соответствующей инициативы. А Президент, имея в своем нормативном «арсенале» декреты двух видов, использует лишь один из них – временные декреты, издаваемые в случае особой необходимости. Думается, что для восстановления баланса следует наделить оба органа возможностью инициировать вопрос о необходимости издания акта, имеющего силу закона. При этом, если речь идет о декретах, издаваемых на основании делегируемых законодательных полномочий, инициативу должен проявлять в первую очередь Парламент, поскольку именно он является органом законодательной власти и, соответственно, должен быть уполномочен в принятии решения о делегировании законодательных полномочий. В то же время, инициативу в отношении временных декретов, издание которых обусловлено особой необходимостью, должен проявлять Глава государства (либо сам, либо по предложению Правительства). Такой подход представляется наиболее логичным, поскольку отражает сущность и отличие двух отдельных самостоятельных институтов – делегированного и «экстраординарного» законотворчества.

Особенности процедуры принятия Парламентом закона о делегировании полномочий регламентируются несколькими нормативными актами. Изначально право делегирования и рамки его реализации закреплены в ст. 101 Конституции Республики Беларусь. Принимаемый по предложению Президента большинством голосов от полного состава палат закон должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов. При этом установлен запрет делегирования полномочий на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента; ограничение конституционных прав и свобод граждан. Кроме того, не разрешается изменять сам закон о делегировании, а также предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу.

Законодательство прямо не регулирует вопрос о том, может ли Парламент в ходе рассмотрения внесенного законопроекта о делегировании законодательных полномочий корректировать его в отношении предмета регулирования и срока полномочий. Ст. 183 Регламента Палаты представителей устанавливает, что проект закона о делегировании Президенту законодательных полномочий рассматривается Палатой в порядке, установленном для рассмотрения проектов законов. В данной ситуации предусмотрена отсылка к общему порядку рассмотрения законопроектов, по которому изменения и дополнения могут вноситься в законопроект лишь после согласования и в случае получения на это согласия субъекта права законодательной инициативы, внесшего проект закона, или его уполномоченного представителя (ст. 45 Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь», ст. 131 Регламента Палаты представителей). Таким образом, законодатель не может самостоятельно изменять предмет правового регулирования, сокращать либо увеличивать срок полномочий на издание декретов. Он должен либо согласовать такие изменения, либо может отклонить законопроект о делегировании полномочий. Это еще раз подтверждает необходимость наделения Парламент правом самостоятельного инициирования законопроекта о делегировании законодательных полномочий с тем, чтобы влиять на их объем по предмету регулирования и сроки реализации. При этом в целях учета позиции Главы государства можно было бы предусмотреть необходимость получения его согласия на внесение такого законопроекта.

Требующим уточнения является вопрос о количестве делегированных декретов, которые можно издавать в рамках установленного срока и предмета регулирования на основании одного делегирующего закона. Анализ и сравнение правовых норм Конституции, Регламентов палат Парламента, Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» и Закона «О Президенте Республики Беларусь», касающихся процесса делегирования законодательных полномочий, выявил использование в этих нормативных правовых актах неодинаковых формулировок. Так, Конституция говорит о законе, делегирующем полномочия на издание *декретов*. Часть 1 ст. 29 Закона «О Президенте Республики Беларусь» сформулирована следующим образом: «Проект закона должен определять круг отношений, регулируемых декретом, и срок полномочий Президента на издание *декрета*». Отсюда можно сделать вывод, что полномочия передаются на издание только одного декрета. В различных статьях Закона «О Национальном собрании

Республики Беларусь» и регламентах палат и вовсе встречаются обе формулировки – и в единственном, и во множественном числе. Возникает вопрос, сколько же декретов вправе издавать Президент?

Обращаясь для сравнения к зарубежному опыту, следует отметить отсутствие единого подхода. Так, в соответствии со ст. 38 Конституции Франции правительство может для выполнения своей программы обратиться к парламенту за разрешением осуществить путем издания ордонансов в течение ограниченного срока мероприятия, обычно входящие в область законодательства. Они вступают в силу после их опубликования, но утрачивают ее, если законопроект об их утверждении не внесен в Парламент до истечения срока, указанного уполномочивающим законом. Таким образом, на основе одного закона правительство Франции может издать в течение определенного срока несколько ордонансов. Подобная возможность существует у правительств ряда других стран, например, Румынии, Хорватии, Италии.

В других государствах данный вопрос решен иначе. Например, в Испании и Португалии правительство теряет право делегированного законодательства, как только оно реализует его в первый раз. Пункт 3 ст. 82 Конституции Испании устанавливает: «В каждом случае законодательная делегация должна предоставляться Правительству в конкретной области и с указанием срока ее осуществления. Делегация исчерпывается, когда Правительство ее использует, опубликовав соответствующую норму». Аналогичное правило закреплено в п. 3 ст. 165 Конституции Португалии: «Переданные законодательные полномочия не могут быть использованы более одного раза, что не препятствует их поэтапному осуществлению».

Представляется верным, что Конституция Республики Беларусь придерживается первой модели делегирования, когда возможно многократное использование делегированных полномочий на протяжении всего периода их действия. Во-первых, буквальное толкование ст. 101 Конституции позволяет утверждать, что речь ведется 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 определенного законом срока. Тем не менее, использование противоречивых формулировок может вызвать расхождение взглядов и практики по данному вопросу. Естественно, что руководствоваться в таком случае необходимо в первую очередь Конституцией Республики Беларусь, поскольку она обладает высшей юридической силой. Однако в законодательстве следовало бы четко прописать, делегирует ли закон полномочия на одноразовое действие, либо в пределах установленного срока Президент может издать несколько декретов.

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 ч. 1 п. 92 Указа Президента от 11 августа 2003 года № 359 (с изменениями) «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности», в котором сказано: «Внесение изменений и (или) дополнений в акт осуществляется принявшим (издавшим) его нормотворческим органом (должностным лицом) путем принятия (издания) акта того же вида, что и акт, в который они вносятся». В соответствии с данной нормой внесение изменений и дополнений в делегированный декрет Президента возможно путем 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 определенных общественных отношений по крайней мере после того, как истечет срок делегации законодательных полномочий. Поскольку издание делегированных декретов – это производное от законодательной власти полномочие, реализация которого в конечном итоге зависит от решения Парламента, общее правило об изменении (дополнении) нормативного правового акта актом того же вида должно предусматривать исключение.

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, 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 изменен или дополнен только законом. Следует отметить, что аналогичное правило предусмотрено Конституцией Франции (ч. 3 ст. 38), которое устанавливает, что по истечении срока разрешения на осуществление мероприятия, ордонансы по вопросам, входящим в область законодательства, могут быть изменены лишь законом.

Таким образом, следовало бы дополнить п. 92 Указа «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности», установив исключение из предусмотренного им правила, и определив, что по истече-

нии срока действия делегированных законодательных полномочий декрет может быть изменен или дополнен только законом.

Относительно порядка отмены делегированных декретов Президента в белорусском законодательстве конкретно ничего не сказано. Общее правило, установленное в ст. 69 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», гласит о том, что отмена нормативного правового акта происходит в случаях, предусмотренных Конституцией и иными законодательными актами Республики Беларусь. Следует отметить, что отмена – это лишь один из вариантов прекращения действия нормативного правового акта. Согласно ст. 69 упомянутого Закона прекращение действия нормативного правового акта возможно в следующих случаях:

- истечения срока, на который был рассчитан временный акт (его часть);
- признания нормативного правового акта (его части) неконституционным в установленном законом порядке;
- признания нормативного правового акта (его части) утратившим силу;
- отмены нормативного правового акта в случаях, предусмотренных Конституцией и иными законодательными актами Республики Беларусь.

Общим для всех этих случаев является необходимость исключения нормативного правового акта из системы законодательства по тем или иным причинам, основаниям, которые как раз и определяют отличия данных случаев между собой. Так, если причиной возникновения необходимости исключения нормативного правового акта является его противоречие Конституции, другим нормативным правовым актам, обладающим большей юридической силой, следует применять процедуру признания нормативного правового акта неконституционным. Если принят новый нормативный правовой акт, из-за которого старый акт входит с ним в противоречие, поглощается им либо утрачивает свое значение, используется процедура признания нормативного правового акта утратившим силу.

Отмена нормативного правового акта, предусмотренная как отдельная, самостоятельная процедура, проводимая в особо установленных случаях и особом порядке, призвана, как представляется, реализовать контрольную функцию органов власти. Так, отмена палатами Парламента временного декрета рассматривается как инструмент сдерживания и уравнивания парламентской и президентской власти. Отмена несоответствующих законодательству решений местных Советов депутатов Советом Республики направлена на реализацию контрольной функции органа территориального представительства. Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, могут быть отменены и другими вышестоящими представительными органами. Президент вправе отменять акты Правительства, которое ему подотчетно. Решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, Президентом.

Представляется, что и в отношении делегированных декретов применим тот же подход, согласно которому их отмена может быть осуществлена Парламентом как реакция на противоречие (по содержанию или по срокам) делегированного декрета закону, предоставляющему законодательные полномочия. При этом важно четко регламентировать процедуру, по которой будет инициировано и проходить рассмотрение данного вопроса. Необходимо отметить, что в ряде стран (например, Португалия, Франция) одной из стадий делегированного законотворчества является последующее утверждение акта парламентом. В связи с этим непротиворечивой представляется процедура последующего утверждения делегированного декрета Парламентом, поскольку при его рассмотрении Национальное собрание, как профессиональный и компетентный орган, сможет объективно установить, соблюдены ли при реализации делегированных полномочий условия и ограничения, установленные законом.

В остальных случаях целесообразно использовать иные предусмотренные законодательством процедуры прекращения действия делегированного декрета (истечение срока, признание утратившим силу). При этом по аналогии с процедурой изменения и дополнения делегированных декретов Парламент следует наделить правом признания декрета утратившим силу в рамках осуществления палатами законодательной деятельности.

Возможен и иной подход, когда вместо отмены декрета вследствие его противоречия закону о делегировании полномочий может быть использована процедура признания акта неконституционным специальным органом – Конституционным Судом.

Пока же в Законе «О Президенте Республики Беларусь» (ст. 32) установлено 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 не указывается орган, уполномоченный рассматривать вопрос и принимать решение о расхождении декрета с законом, делегирующим полномочия. Пока такое решение не будет принято, декрет не может автоматически считаться не имеющим юридической силы.

Решение рассмотренных выше проблем в сфере правового регулирования процедуры инициирования, издания, изменения (дополнения), прекращения действия делегированных декретов должно стать первым важным шагом на пути внедрения конституционного института делегированного законодательства в национальную правотворческую практику. Отражение в законодательстве предложенных в статье подходов станет одной из гарантий, необходимых для наиболее полной реализации белорусским Парламентом контрольной и законодательной функций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Василевич, Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь. Конституционно-правовой статус : учеб. пособие / Г.А. Василевич. – 2-е изд., доп. – Минск : Бип-С, 1999. – 248 с.
2. Василевич, Г.А. Законодательные акты Парламента Республики Беларусь / Г.А. Василевич // Право и демократия : сб. науч. тр. – Минск, 1999. – Вып. 10. – С. 113 – 123.
3. Василевич, Г.А. Нормативные правовые акты государственных органов Республики Беларусь / Г.А. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2001. – 231 с.
4. Василевич, Г.А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г.А. Василевич. – Минск : Интерпрессервис, 2003. – 256 с.
5. Лагун, Д.А. Экстраординарное законодательство в европейских государствах и в Республике Беларусь // Проблемы интеграции правовой системы Республики Беларусь в европейское и мировое правовое пространство : материалы междунар. науч. конф., Гродно, 26 – 27 окт. 2001 г. / под ред. Н.В. Сильченко. – Гродно : ГрГУ, 2002. – С. 53 – 55.
6. Лагун, Д.А. Делегированное законодательство: сравнительно-правовой анализ / Д.А. Лагун // Право Беларуси. – 2002. – № 18. – С. 55 – 58.
7. Лагун, Д.А. Процесс издания правовых актов Президента Республики Беларусь / Д.А. Лагун. – Право и демократия : сб. науч. тр. – Вып. 12. – Минск : БГУ, 2002. – С. 23 – 38.
8. Лагун, Д.А. Формальная определенность нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь / Д.А. Лагун // Право Беларуси: истоки, традиции, современность : материалы междунар. науч.-практ. конф., Новополоцк, 21 – 22 мая 2004 г. / Полоцк. гос. ун-т. – Новополоцк : ПГУ, 2004. – С. 97 – 99.
9. 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.
10. Реут, В.И. Проблема расширения полномочий Национального Собрания Республики Беларусь: пути решения / В.И. Реут // Вест. Конституц. Суда Респ. Беларусь. – 2000. – № 4. – С. 47 – 53.
11. Дербин, А.П. Значение декретов и указов Президента Республики Беларусь в системе источников конституционного права / А.П. Дербин // Право и демократия : сб. науч. тр. – Минск, 1999. – Вып. 10. – С. 125 – 137.
12. Кирякова, И.Н. Процесс делегирования законодательных полномочий (Республика Беларусь и зарубежный опыт) / И.Н. Кирякова // Вест. Полоцк. гос. ун-та. Сер. Д, Экон. и юрид. науки. – 2013. – № 5. – С. 133 – 137.

Поступила 16.02.2015

REALIZATION FEATURES OF LEGISLATIVE AND SUPERVISORY POWERS OF THE PARLIAMENT IN RELATION TO A PRESIDENTIAL DECREE

I. VEGERA

The article analyzes the legislative and supervisory powers of the National Assembly of the Republic of Belarus in relation to a presidential decree issued based on delegated legislative powers. Particular attention is given to the features of the realization of the legislative activity in the context of certain procedural matters about delegated legislative powers, as well as issuing, action, changing, termination and cancellation of decrees. The fact that it is necessary to empowerment Parliament to initiate the delegation of legislative powers is stressed. The author proposed and justified procedure of changing, addition and cancellation of decrees. It is spoken in detail about the competent authorities, the necessary conditions and the reasons for these acts.