УДК 342.529

РАЗГРАНИЧЕНИЕ СФЕР ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, ПОДЛЕЖАЩИХ РЕГУЛИРОВАНИЮ ПАРЛАМЕНТОМ И ПРЕЗИДЕНТОМ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

И.Н. КИРЯКОВА
(Полоцкий государственный университет)

В Конституции Республики Беларусь закреплено право Президента Республики Беларусь на издание декретов на основе делегированных ему Парламентом Республики Беларусь полномочий. Данный вид декрета Президента Республики Беларусь обладает силой закона, поэтому актуальным для Республики Беларусь является вопрос о сохранении роли Парламента в условиях существования института делегирования законодательных полномочий. Для установления границ компетенции в сфере законодательного регулирования между данными государственными органами необходимо определить предмет правового регулирования декретов, издаваемых Президентом Республики Беларусь на основании делегированных ему Парламентом Республики Беларусь полномочий. Республика Беларусь относится к романо-германской правовой семье, а объем, характер и соотношение правотворческих полномочий высших государственных органов является критерием для оценки характерного для данной правовой семьи принципа разделения властей, иерархических связей между нормативными актами.

Введение. Начиная анализ границ предмета правового регулирования декретов, издаваемых Президентом Республики Беларусь на основании делегированных ему Парламентом Республики Беларусь полномочий, следует указать на то, что в Конституции Республики Беларусь установлены ограничения сферы регламентации данного вида декретов Президента Республики Беларусь. В части второй статьи 101 Конституции Республики Беларусь предусмотрено, что не допускается делегирование полномочий Президенту 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. Закон о делегировании законодательных полномочий Президенту не может разрешать ему изменение этого закона, а также предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу [1]. В части первой пункта 35 Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» закреплено положение о том, что нормотворческий орган вправе делегировать только часть своих нормотворческих полномочий [2]. Что касается содержательной стороны предмета правового регулирования декрета, издаваемого Президентом Республики Беларусь на основании делегированных ему полномочий, то необходимо отметить, что согласно статье 14 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» декреты Президента Республики Беларусь издаются по любым вопросам, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь [3]. В статье 101 Конституции Республики Беларусь предусмотрено, что закон о делегировании законодательных полномочий должен определять предмет регулирования декретов, издаваемых Президентом на основании делегированных ему Парламентом Республики Беларусь полномочий.

Анализ данных норм позволяет утверждать о том, что предмет регулирования данного вида декрета Президента Республики Беларусь могут составлять любые общественные отношения, кроме тех, регулирование которых согласно части второй статьи 101 Конституции Республики Беларусь не допускается. Также предмет регулирования декрета Президента Республики Беларусь, издаваемого на основании делегированных ему Парламентом Республики Беларусь полномочий, не могут составлять отношения, которые регулируются указами Президента Республики Беларусь, издаваемыми в целях реализации его полномочий. В статье 182 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь уточняется указанная в Конституции Республики Беларусь процедура делегирования законодательных полномочий: «Проект закона о делегировании Президенту законодательных полномочий вносится в Палату представителей Президентом Республики Беларусь. В проекте закона должны определяться предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов». Статья 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» имеет аналогичное статье 182 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь содержание. Их отличие заключается в том, что в статье 182 указанного Регламента предусмотрено, что проект закона «вносится» Президентом в Палату представителей, а в статье 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» – «может вноситься».

Содержание указанных норм не позволяет однозначно утверждать о том, что Президент Республики Беларусь обладает исключительным правом самостоятельно определять во вносимом проекте закона о делегировании полномочий предмет регулирования декрета, издаваемого им на основании делегированных Парламентом Республики Беларусь полномочий.

Основная часть. Анализ статьи 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, согласно которой проект закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий на издание декретов, имеющих силу закона, рассматривается Палатой представителей и считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей, а также статьи 29 Закона «О Президенте Республики Беларусь», в которой указывается лишь на возможность внесения проекта закона о делегировании полномочий в Палату представителей Президентом Республики Беларусь, позволяет утверждать о том, что предмет регулирования данного вида декрета определяется либо Парламентом Республики Беларусь, либо Президентом Республики Беларусь, при этом за Парламентом сохраняется право внесения изменений и дополнений в проект закона Президента.

При определении круга вопросов, подлежащих регулированию декретами Президента Республики Беларусь, издаваемыми им в порядке делегирования Парламентом Республики Беларусь законодательных полномочий, в первую очередь следует учитывать перечень вопросов, регулируемых исключительно Парламентом Республики Беларусь.

В Конституции Республики Беларусь в редакции от 15 марта 1994 года (пункт 3 части первой статьи 83) закреплена норма о том, что «Верховный Совет Республики Беларусь принимает законы и постановления и осуществляет контроль за их исполнением» [4]. Определенного перечня вопросов, которые регулировались бы законами Парламента, не устанавливалось. В новой редакции Конституции Республики Беларусь от 1996 года нормы, регламентирующие данный вопрос, сформулированы более определенно. В пункте 2 части первой статьи 97 Конституции Республики Беларусь перечислены проекты законов, которые рассматривает Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь. Однако словосочетание «в том числе», с которого начинается перечисление вопросов, регулируемых законом, позволяет утверждать о том, что данный перечень не является исчерпывающим [5, с. 86]. Таким образом, в данной статье закреплен круг вопросов, составляющих исключительную компетенцию Национального собрания, но данный перечень не исчерпывающий. В связи с этим Парламент Республики Беларусь может принимать законы и по другим вопросам, если их разрешение не отнесено Конституцией к ведению других органов государственной власти [6, с. 67]. Закрепление в Конституции Республики Беларусь перечня общественных отношений, регулирование которых является исключительной компетенцией Парламента, с сохранением за ним права принимать законы и по другим вопросам, не входящим в исключительную компетенцию других государственных органов, представляется более предпочтительным, чем закрепление закрытого перечня вопросов, регулируемых законами. Во втором случае может возникнуть проблема в случае появления новых, не существовавших ранее в жизни людей, отношений, требующих своего урегулирования.

При решении вопроса, связанного с разграничением предмета регулирования закона и декрета, издаваемого Президентом Республики Беларусь в порядке делегирования Парламентом Республики Беларусь полномочий, необходимо принимать во внимание законодательное определение закона, в соответствии с которым он регулирует наиболее важные общественные отношения. Следует также учитывать пункт 18 Указа Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 года № 205 «О концепции совершенствования законодательства в Республике Беларусь», согласно которому при принятии решения о выборе вида нормативного правового акта, регулирующего определенные общественные отношения, учитываются следующие факторы: объем нормативного урегулирования вопросов, являющихся исключительно или преимущественно предметом законодательного воздействия; определение места нормативного правового акта в общей системе действующего законодательства [7].

Одним из главных признаков закона является то, что он регулирует наиболее важные общественные отношения. Это подчеркивалось в научных трудах Н.В. Сильченко [8, с. 15], Н.М. Коркунова [9].

Закрепление в Конституции Республики Беларусь перечня вопросов, по которым исключительное право на принятие закона имеет Парламент, не означает, что эти отношения не могут быть затронуты другими нормативными правовыми актами. В законе должны устанавливаться наиболее общие, основополагающие принципы и нормы правового регулирования.

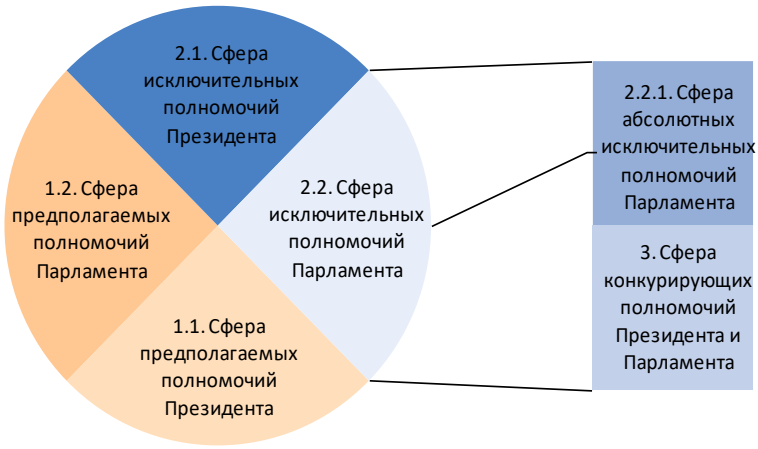
При разграничении предмета регулирования декретов, издаваемых Президентом Республики Беларусь в порядке делегирования законодательных полномочий, и законов представляется целесообразным применение схемы разграничения сфер общественных отношений, которая разработана И.В. Вегерой. Данные сферы обосновывают выбор того или иного вида законодательного акта для регулирования вопросов, входящих в эти сферы. Вегера И.В. выделяет три таких сферы: исключительная компетенция Парламента; исключительная компетенция Президента; преимущественная компетенция Парламента. Сферы исключительной компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь включают установленный в Конституции Республики Беларусь перечень вопросов, регулирование которых является исключительной компетенцией Парламента или Президента Республики Беларусь. Правом издавать нормативные правовые акты обладает только Парламент Республики Беларусь (законы) либо только Президент Республики Беларусь (указы) [5, с. 88 – 89]. Автор согласен с позицией И.В. Вегеры о том, что правильным является к исключительной компетенции Парламен-

та либо Президента относить также те полномочия, которые хотя и указываются в иных статьях Конституции Республики Беларусь, но они конкретно отнесены к ведению либо Национального собрания, либо Главы государства. Это объясняется тем, что перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции Парламента Республики Беларусь, установленный в статье 97 Конституции Республики Беларусь, является открытым. Содержание пункта 30 статьи 84 Конституции Республики Беларусь позволяет аналогичное утверждать и применительно к вопросам, решение которых входит в исключительную сферу компетенции Президента Республики Беларусь, так как данная норма устанавливает, что он осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами. К «преимущественной компетенции Парламента» И.В. Вегера относит право Национального собрания принимать законы по другим вопросам, не входящим в исключительную компетенцию Президента.

Василевич Г.А. вопросы, правом на регулирование которых обладает Парламент Республики Беларусь, если они не отнесены Конституцией Республики Беларусь к ведению других органов государственной власти, относит к «предполагаемым полномочиям Парламента» [6, с. 67]. Разделяя точку зрения Г.А. Василевича, предлагаем к данной сфере общественных отношений применять термин «предполагаемые полномочия», поскольку понятие «преимущество» означает приоритетное право Парламента на издание закона в данной сфере общественных отношений. Однако только тот факт, что вопросы, составляющие данную сферу, не относятся к исключительной компетенции Президента, не исключает их регулирование актом Президента (предполагаемые полномочия Президента). Поэтому, соглашаясь в целом с позицией И.В. Вегеры о трех сферах общественных отношений, автор предлагает дополнить их сферой предполагаемых полномочий Президента, которую составляют вопросы, не относящиеся к исключительной компетенции Парламента. В данной сфере Парламент Республики Беларусь издает законы, а Президент Республики Беларусь временные декреты либо декреты, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий.

Представляется возможным дополнить указанные сферы также сферой конкурирующих полномочий Парламента и Президента Республики Беларусь. Объясняется это тем, что полномочия на издание декрета Президента Республики Беларусь в порядке делегирования законодательных полномочий в зависимости от усмотрения Парламента Республики Беларусь могут составлять как сферу предполагаемых полномочий последнего, так и сферу его исключительных полномочий. Однако передаваемые Парламентом Республики Беларусь законодательные полномочия составляют не весь объем исключительных полномочий Парламента Республики Беларусь. Вопросы, относящиеся к исключительным полномочиям Парламента, за исключением вопросов, делегирование в отношении которых запрещено в Конституции Республики Беларусь, и составляют сферу конкурирующих полномочий Парламента и Президента Республики Беларусь. Те же вопросы, по которым не могут быть изданы декреты Президента Республики Беларусь, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий, видится правильным отнести к абсолютным исключительным полномочиям Парламента Республики Беларусь.

Схема разграничения сфер общественных отношений, подлежащих регулированию Парламентом и Президентом Республики Беларусь, наглядно проиллюстрирована рисунком.



Сферы общественных отношений, подлежащих регулированию Парламентом и Президентом Республики Беларусь

В таблице показана зависимость выбора того или иного нормативного правового акта от конкретной сферы полномочий Парламента и Президента Республики Беларусь.

Виды нормативных правовых актов, издаваемых в соответствующей сфере общественных отношений, подлежащих регулированию Парламентом и Президентом Республики Беларусь

Орган, имеющий право на принятие (издание) акта	Сфера исключительных полномочий	Сфера предполагаемых полномочий	Сфера конкурирующих полномочий
Президент Республики Беларусь	Указы	Временные декреты и декреты, издаваемые в порядке делегирования полномочий	Декреты, издаваемые в порядке делегирования полномочий
Парламент Республики Беларусь	Законы	Законы	Законы

Заключение. При разграничении предмета регулирования декрета, издаваемого Президентом Республики Беларусь на основании делегированных ему Парламентом Республики Беларусь полномочий, и закона, предлагается разделить всю сферу общественных отношений на три области: 1) исключительная сфера полномочий; 2) предполагаемая сфера полномочий; 3) конкурирующая сфера полномочий. Содержание данных сфер определяется соответствующими видами полномочий Парламента и Президента Республики Беларусь: 1) исключительные полномочия Парламента; 2) исключительные полномочия Президента; 3) предполагаемые полномочия Парламента; 4) предполагаемые полномочия Президента; 5) конкурирующие полномочия Парламента; 6) конкурирующие полномочия Президента. Каждая из этих сфер обосновывает выбор того или иного вида законодательного акта (закона или декрета, издаваемого в порядке делегирования законодательных полномочий) для регулирования вопросов, входящих в данные сферы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь 15 марта 1994 г., № 2875–XII: с изм. и доп.: текст по состоянию на 17 нояб. 2004 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1.
2. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Респ. Беларусь, 11 авг. 2003 г., № 359: с изм. и доп.: текст по состоянию на 13 дек. 2007 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 92. – 1/4856.
3. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь 10 янв. 2000 г., № 361-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 2 июля 2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 7. – 2/136.
4. Конституция Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 15 марта 1994 г., № 2875–XII // Ведомости Верховн. Совета Респ. Беларусь. – 1994. – № 9.
5. Вегера, И.В. Законодательные акты как источник конституционного права: Республика Беларусь и романо-германская юридическая традиция: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.В. Вегера. – Минск, 2006. – 117 с.
6. Василевич, Г.А. Источники белорусского права: принципы, нормативные акты, обычаи, прецеденты, доктрина / Г.А. Василевич. – Минск: Тесей, 2008. – 216 с.
7. О концепции совершенствования законодательства в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г. № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 46. – 1/3636.
8. Проблемы законотворчества и развития правовых систем / под ред. Н.В. Сильченко. – Гродно, 1997. – 104 с.
9. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права. По изданию 1914 года. Редактирование и комментарии / Н.М. Коркунов // Всё о праве: Информационно-образовательный юридический портал [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: http://www.allpravo.ru. – Дата доступа: 10.12.2008.

Поступила 02.03.2011

DEMARCATION PUBLIC RELATIONS SPHERES, THAT SHOULDBE REGULATED BY PARLIAMENT AND THE PRESIDENT OF BELARUS

I. KIRYAKOVA

In constitution of the Republic of Belarus fixed a right of the President to edition decrees on base of delegated authorities from the Parliament. This type of the President decree has law force, so the question of saving the role of the Parliament in condions of existence the institute delegated of authorities is actual. It is necessary to establish an object of law regulating decree, that edited by the President on base of delegated authorities from the Parliament, for establishing rights borders between the President and the Parliament. The Republic of Belarus is the country of Roman-German right family, and volume, character and correlation of law authorities of the highest state organs is a condition for estimation principle of separating authorities and connections between legislative acts, that characterized this law family.