

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.529

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ ИХ РЕШЕНИЯ

*канд. юрид. наук И.Н. КИРЯКОВА
(Полоцкий государственный университет)*

Институт делегированного законодательства в Республике Беларусь появился сравнительно недавно – с закреплением в новой редакции Конституции от 1996 года права Президента Республики Беларусь на издание декретов на основе делегированных ему Парламентом Республики Беларусь полномочий, имеющих силу закона. В настоящее время остаются спорными вопросы, связанные с определением юридической силы данного вида декретов Президента, их места в системе законодательства Республики Беларусь, предмета их правового регулирования, что обуславливает необходимость в разрешении этих вопросов. Выявление проблемных аспектов института делегированного законодательства в Республике Беларусь, вариантов его совершенствования и является целью данного исследования, что позволит выстроить четкую систему законодательства, разграничить законодательные полномочия между высшими государственными органами.

Анализ механизма закрепления делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь позволяет сделать вывод о том, что недостатки данного института заключаются в двух аспектах: конституционно-правовом и политическом.

Первый заключается в несовершенстве формулировки конституционных положений об актах, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий, что проявляется в наличии несогласованности в тексте Основного Закона и неэффективности закрепленного в нем механизма передачи законодательных полномочий. В Конституции Республики Беларусь не содержатся следующие важные положения данного института:

- процедура последующего парламентского контроля над изданием декретов в порядке делегирования законодательных полномочий;
- порядок и условия их изменения и утраты ими юридической силы.

Неразрешенным остается вопрос о соотношении по юридической силе закона и декрета, издаваемого на основе делегированных полномочий, и двух видов декретов между собой.

В белорусской юридической литературе существуют различные подходы к определению места декретов, издаваемых на основании делегированных Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий, в системе законодательства.

Согласно точке зрения В.И. Реута, которую мы разделяем, использование в Конституции Республики Беларусь термина «декрет, имеющий силу закона» позволяет утверждать о том, что и законы, и декреты Президента находятся на одном иерархическом уровне. Однако поскольку Конституция Республики Беларусь устанавливает приоритет закона перед делегированным законодательством, то Парламент Республики Беларусь вправе найти иное законодательное решение вопроса, урегулированного декретом. Предлагается при соотношении юридической силы закона и двух видов декретов между собой руководствоваться частью третьей статьи 10 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и частью третьей статьи 137 Конституции Республики Беларусь, а также учитывать часть десятую статьи 30 и часть вторую статьи 32 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь». Декрет, издаваемый на основе делегированных полномочий, и временный декрет предлагается ставить по юридической силе на уровень с законом. В случае же их расхождения с законом закон будет обладать верховенством. В случае же расхождения декрета, издаваемого на основе делегированных полномочий, и временного декрета верховенством будет обладать декрет, изданный позже.

Политический аспект обусловлен тем, что Парламент и Президент Республики Беларусь являются самостоятельными государственными органами и, более того, во многих случаях принятие решения и деятельность Парламента зависят от Президента.

Анализ части второй пункта 35 Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» и зарубежного опыта позволяют сделать вывод о том, что применительно к институту делегированного законодательства субъект, который делегирует полномочия, должен быть равным либо выше по своему статусу, чем субъект, которому делегируются полномочия [1, с. 88].

Основная часть. Сделанные нами выводы позволяют утверждать о том, что институт делегированного законодательства в Республике Беларусь нуждается в совершенствовании, которое необходимо осуществлять, учитывая опыт стран, относящихся к романо-германской правовой семье. Позитивный опыт отдельных государств романо-германской правовой семьи может оказать существенную помощь в совершенствовании процесса делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь [2, с. 111 – 113]. С этой целью автором предлагается:

1) **конкретизация способа делегирования законодательных полномочий.** В Республике Беларусь применяется прямой способ делегирования законодательных полномочий Президенту Республики Беларусь, согласно которому Парламент Республики Беларусь делегирует полномочия посредством закона, который должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов.

Предлагается *дополнить* статью 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» и статью 12 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», согласно которым проект закона о делегировании Президенту законодательных полномочий должен определять круг отношений, регулируемых декретом, и срок полномочий Президента на издание декрета, *нормами о том, что данный закон представляет собой «закон-рамку», устанавливающий основные принципы регулирования отношений, которые являются предметом декрета.*

Данный порядок делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь позволит сохранить роль Парламента Республики Беларусь как законодательного органа и экономить его время, так как закон о делегировании полномочий Президенту Республики Беларусь будет представлять собой «закон-рамку», который согласно статье 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь вносится, а следовательно, разрабатывается Президентом, однако согласно статье 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь за Парламентом Республики Беларусь сохраняется право не одобрить данный закон.

Необходимо указать на то, что Конституция Республики Беларусь является основным законом, закрепляющим основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений. Нормы, закрепленные в Конституции Республики Беларусь, получают свою конкретизацию в других законодательных актах и актах законодательства. Поэтому *целью предложения по конкретизации способа делегирования законодательных полномочий* путем внесения дополнений в статью 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» и статью 12 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», согласно которым проект закона о делегировании Президенту законодательных полномочий должен определять круг отношений, регулируемых декретом, и срок полномочий Президента на издание декрета, в виде норм о том, что данный закон представляет собой «закон-рамку», устанавливающий основные принципы регулирования отношений, которые являются предметом декрета, *является не внесение изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, а наполнение конкретным содержанием словосочетания «определить предмет правового регулирования»,* так как в Конституции Республики Беларусь не установлены границы, объем определения предмета регулирования декрета Президента Республики Беларусь, издаваемого на основании делегированных ему полномочий, его особенности, порядок осуществления, сроки и др.;

2) **закрепление последующего парламентского контроля.** Согласно статье 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь проект закона о делегировании полномочий Президенту Республики Беларусь рассматривается Палатой представителей и считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей [3]. Содержание данной нормы позволяет утверждать о существовании в Республике Беларусь предварительного парламентского контроля. Поскольку проект закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий будет представлять собой «закон-рамку», то одобрение Парламентом Республики Беларусь данного проекта закона фактически означает его согласие с содержанием в последующем принятого Президентом Республики Беларусь декрета.

Однако в отношении данной процедуры термин «парламентский контроль» рассматривается не в строгом его понимании, а как возможность Парламента Республики Беларусь влиять на процесс издания Президентом Республики Беларусь декрета на основании делегированных ему законодательных полномочий, а также его содержание, так как Парламент Республики Беларусь имеет право его отклонить.

Частью третьей пункта 35 Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» предусмотрено, что нормотворческий орган направляет информацию об актах, принятых в порядке делегирования полномочий, нормотворческому органу, делегировавшему эти полномочия [4].

Считаем необходимым *внести дополнения* в статью 12 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» и статью 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», устанавливающие положения о том, *что Президент Республики Беларусь обязан направить информацию Парламенту Республики Беларусь о реализации норм, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий, при издании декрета на основании делегированных ему Парламентом полномочий.*

Предлагается следующая формулировка дополнений в указанные статьи: *«После издания Президентом Республики Беларусь декрета на основе делегированных ему Парламентом Республики Беларусь полномочий, Президентом направляется информация Парламенту о реализации норм, касающихся порядка издания данного вида декрета, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий».*

Одобрение Парламентом Республики Беларусь проекта закона о делегировании Президенту законодательных полномочий фактически означает его согласие с содержанием в последующем принятого Президентом Республики Беларусь декрета, так как данный закон представляет собой «закон-рамку». Поэтому в последующем видится достаточным то, что контроль Парламента Республики Беларусь будет заключаться в получении им информации от Президента Республики Беларусь о реализации норм, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий, при издании декрета на основании делегированных ему Парламентом полномочий.

Представляется, что нет необходимости в закреплении нормы о том, что Президентом Республики Беларусь должна направляться информация Парламенту Республики Беларусь о реализации норм, касающихся не только порядка издания декрета на основании делегированных ему законодательных полномочий, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий, но и его содержания.

Данную точку зрения обосновывают следующие аргументы:

1) поскольку проект закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий в соответствии с вышеуказанными предложениями будет представлять собой «закон-рамку», одобрение Парламентом Республики Беларусь данного проекта закона фактически означает его согласие с содержанием в последующем принятого Президентом Республики Беларусь декрета;

2) повторное рассмотрение Парламентом Республики Беларусь декрета, издаваемого Президентом Республики Беларусь на основании делегированных ему законодательных полномочий, будет затягивать процесс издания данного вида декрета, а следовательно, исказить главный смысл делегирования законодательных полномочий – оперативное урегулирование общественных отношений и экономия парламентского времени;

3) после издания декрета Президентом Республики Беларусь на основании делегированных ему законодательных полномочий он подлежит немедленному официальному опубликованию, то есть существует возможность изучить содержание декрета.

В обоснование данной точки зрения также следует указать на зарубежный опыт. Например, во Франции Парламент рассматривает не сам принятый Правительством акт, а лишь закон об утверждении этого акта.

Предлагаемую автором форму парламентского контроля, как и форму контроля над изданием Президентом Республики Беларусь временных декретов, нельзя отнести к парламентскому утверждению. Правильным видится назвать ее процедурой принятия таких актов Парламентом к сведению [5, с. 40].

Таким образом, особенностью предлагаемой формы парламентского контроля является то, что его нельзя отнести к «парламентскому утверждению» в строгом понимании данного термина.

Правильным видится в отношении данной процедуры применять словосочетание «принятие декрета, издаваемого Президентом Республики Беларусь на основании делегированных полномочий, Парламентом Республики Беларусь к сведению». Объясняется это тем, что содержание данной формы парламентского контроля исключает последующее рассмотрение декрета Парламентом. Обосновывают последнее следующие аргументы:

1) необходимость экономии времени Парламента Республики Беларусь и оперативного урегулирования тех или иных общественных отношений, что и является главной причиной и достоинством передачи парламентом законодательных полномочий;

2) согласно статье 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь проект закона о делегировании полномочий рассматривается Палатой представителей и считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей. Содержание данной нормы позволяет утверждать о существовании в Республике Беларусь предварительного парламентского контроля. Поскольку проект закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий будет представлять собой «закон-рамку», то одобрение Парламентом Республики Беларусь данного проекта закона фактически означает его согласие с содержанием в последующем принятого Президентом Республики Беларусь декрета;

3) согласно статье 63 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» после издания декрета Президентом Республики Беларусь на основании делегированных ему законодательных полномочий он подлежит немедленному официальному опубликованию, то есть существует возможность изучить содержание декрета.

Однако осуществление контроля за соблюдением порядка издания Президентом Республики Беларусь декрета на основании делегированных ему Парламентом Республики Беларусь полномочий имеет важное юридическое значение, что выражается в следующем:

1) если будет установлено, что срок для реализации переданных Президенту Республики Беларусь полномочий не истек, то согласно части второй статьи 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь в период срока полномочий Президента Республики Беларусь на издание декрета, имеющего силу закона, Национальное собрание не вправе принимать законы по вопросам, по которым Президенту Республики Беларусь делегированы законодательные полномочия на издание декрета;

2) если будет установлено, что срок для реализации переданных Президенту Республики Беларусь полномочий не истек, анализ конституционных норм о данном институте позволяет сделать вывод о том, что Президент Республики Беларусь вправе еще раз воспользоваться предоставленными ему полномочиями;

3) если будет установлено, что декрет издан Президентом Республики Беларусь по окончании срока, установленного для реализации переданных ему полномочий, то согласно части второй статьи 32 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» декреты Президента или их отдельные нормы, полностью или в части расходящиеся с законом, которым предоставлены полномочия на их издание, не имеют юридической силы.

Относительно порядка и сроков осуществления данной формы контроля необходимо указать, что она предусматривает немедленное направление Президентом Республики Беларусь после издания декрета на основании делегированных ему полномочий информации Парламенту Республики Беларусь о реализации норм, касающихся порядка издания данного вида декрета, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий. Парламент Республики Беларусь осуществляет контроль в течение 10 дней, по истечении которых при соблюдении установленного порядка согласно части 1 статьи 65 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» декрет вступает в юридическую силу; при не соблюдении установленного порядка согласно части 2 статьи 32 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» декреты Президента или их отдельные нормы, полностью или в части расходящиеся с законом, которым предоставлены полномочия на их издание, не имеют юридической силы, то есть декрет не вступает в силу.

Для совершенствования института делегированного законодательства в Республике Беларусь видится целесообразным разработать на теоретическом уровне и закрепить на конституционном или законодательном основные принципы делегирования законодательных полномочий. Эти принципы можно разделить на следующие группы:

- *основополагающие* – составляют основу процесса делегирования законодательных полномочий в любом государстве (запрет субделегирования; установление в законе о делегировании полномочий срока на реализацию полномочий);

- *факкультативные* – определяют специфику государственно-правового устройства конкретной страны, где практикуется делегирование законодательных полномочий (перечень вопросов, по которым не могут быть делегированы полномочия) [6, с. 67].

Заключение

Институт делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь нуждается в совершенствовании, так как в недостаточной мере развиты условия для функционирования данного института, что проявляется в двух аспектах:

- 1) *конституционно-правовом*;
- 2) *политическом*.

Для совершенствования механизма делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь автором предлагается:

- 1) закрепление последующего парламентского контроля;
- 2) конкретизация способа делегирования законодательных полномочий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Позняк, А.В. Проблемные аспекты делегированного законодательства в Республике Беларусь / А.В. Позняк // Актуальные проблемы государства и права на современном этапе: материалы междунар. науч.-практ. конф. студентов и аспирантов; Бел. гос. ун-т. – Минск, 2001. – С. 88.
2. Лабецкая (Кирыякова), И.Н. Применение опыта европейских стран в Конституции Республики Беларусь / И.Н. Лабецкая // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы: сб. науч. тр. – Минск: Изд. центр БГУ, 2008. – Т. 2: Проблемы унификации законодательства в Содружестве Независимых Государств и Европейском Союзе. – С. 111 – 113.
3. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: постановление Палаты представителей Национального собрания Респ. Беларусь, 9 нояб. 2008 г., № 1033-ПЗ/IX // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 248. – 4/5670.
4. 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.
5. Василевич, Г.А. Источники белорусского права: принципы, нормативные акты, обычаи, прецеденты, доктрина / Г.А. Василевич. – Минск: Тесей, 2008. – С. 40.
6. Позняк, А.В. Делегированное законодательство / А.В. Позняк // Проблемы преподавания европейской интеграции в вузах: междунар. науч.-метод. конф., Минск, 18 – 19 июня 2001 г. – Минск, 2001. – С. 67.

Поступила 21.09.2011

PROBLEMS QUESTIONS OF DELEGATED OF LEGISLATIVE POWERS IN THE REPUBLIC OF BELARUS AND POSSIBLE VARIANTS OF ITS DECISION

I. KIRYAKOVA

In the Republic of Belarus the institute of delegated legislation have appeared recently by means of fixed in new wording of constitution of the Republic of Belarus in 1996 a right of the President of the Republic of Belarus to edition decrees on base of delegated authorities from the Parliament, which have law force. Nowadays the legal forse of this President's decrees, it's position in the system of legislation of the Republic of Belarus, it's object of legal regulating are questionable, what call forth necessity decide these questions. The aim of this research is to discover problem aspects of the institute of delegated legislation in the Republic of Belarus and variants of perfecting this institute, what can allow construct precise system of legislation, and border different the legislative power between branches of power.