УДК 342.529

ЗАКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ДЕЛЕГИРОВАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

И.Н. КИРЯКОВА
(Белорусский государственный университет, Минск)

В большинстве зарубежных стран акты, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий (делегированное законодательство), обладают силой закона, что порождает проблему соотношения их по юридической силе с законом. В Республике Беларусь таким актом является декрет Президента, издаваемый на основании делегируемых ему Парламентом полномочий. Придание данному виду декретов силы закона позволяет относить их к категории «законодательных актов». Республика Беларусь провозглашена правовым государством. Важнейший признак правового государства – системность законодательства. Поэтому определение места декрета Президента Республики Беларусь, издаваемого на основе делегируемых ему Парламентом Республики Беларусь полномочий, в системе законодательства Республики Беларусь, предмета его правового регулирования является важным для становления в Республике Беларусь правового государства. В данной статье проведен анализ механизма конституционного закрепления института делегированного законодательства в Республике Беларусь.

Введение. В настоящее время многие учёные утверждают, что при принятии Конституции Республики Беларусь в редакции 1996 года учитывался лучший мировой опыт, особенно опыт Франции. Применение опыта европейских стран, относящихся к романо-германской правовой семье, в конституционном закреплении возможности издания акта в порядке делегирования законодательных полномочий (институт делегированного законодательства) обусловлено прежде всего вхождением Республики Беларусь в романо-германскую правовую семью, а следовательно, необходимостью соответствия белорусской правовой системы основным традициям и закономерностям развития данной правовой семьи. Позитивный опыт отдельных государств романо-германской правовой семьи может оказать существенную помощь в совершенствовании процесса делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь.

Согласно части 4 статьи 2 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах в Республике Беларусь» делегированный декрет Президента Республики Беларусь можно определить как нормативный правовой акт Главы государства, имеющий силу закона, издаваемый в соответствии с Конституцией Республики Беларусь на основании делегированных ему Парламентом законодательных полномочий, для регулирования наиболее важных общественных отношений.

Основная часть. Согласно статье 101 Конституции Республики Беларусь делегирование законодательных полномочий Президенту может быть осуществлено в результате принятия Палатой представителей и Советом Республики закона, в котором определяется предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание данных декретов [1]. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь право на издание актов в порядке делегирования предоставляется Президенту Республики Беларусь. Часть 2 пункта 35 Указа Президента Республики Беларусь от 11.08.2003 содержит положения, касающиеся правового статуса субъектов делегирования. Согласно этому документу не допускается делегирование полномочий на принятие (издание) актов нормотворческим органом другому нормотворческому органу одного уровня [2].

Парламент и Президент Республики Беларусь являются самостоятельными ветвями государственной власти, более того, во многих случаях решение и деятельность Парламента зависит от Президента. Например, Президент Республики Беларусь принимает решение о досрочном прекращении полномочий Парламента, подписывает законы, назначает выборы. В соответствии с пунктом 5 Положения «О порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов», Национальное собрание Республики Беларусь обязано представлять свои законопроекты для утверждения Президенту.

Наделение правом издания актов в порядке делегирования законодательных полномочий Правительства или Президента как высших органов государственной власти в зарубежных странах объясняется важностью передаваемых полномочий.

Анализ части 2 пункта 35 Указа Президента Республики Беларусь от 11.08.2003 и учет зарубежного опыта позволяет 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 [3, с. 88]. Поэтому делегирование законодательных полномочий именно Президенту в Республике Беларусь является обоснованным.

В Республике Беларусь применяется прямой способ делегирования законодательных полномочий. Согласно статье 101 Конституции Республики Беларусь делегирование законодательных полномочий Президенту может быть осуществлено в результате принятия Палатой представителей и Советом Республики закона, в котором определяется предмет регулирования и срок полномочия Президента на издание данных декретов.

Особенностью делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь является то, что оно осуществляется по инициативе самого субъекта, которому делегируются полномочия. В большинстве зарубежных стран инициатива о делегировании полномочий исходит от Парламента.

Согласно статье 182 Регламента Палаты представителей Республики Беларусь проект закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий на издание декрета, имеющего силу закона, вносится в Палату представителей Президентом Республики Беларусь.

Статья 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» имеет аналогичное содержание. Их отличие заключается в том, что в статье 182 Регламента Палаты представителей Республики Беларусь указывается, что проект закона «вносится» Президентом Республики Беларусь в Палату представителей Республики Беларусь, а в статье 29 Закона «О Президенте Республики Беларусь» – «может вноситься». Анализ содержания указанных норм не позволяет однозначно утверждать о том, что Президент Республики Беларусь обладает исключительным правом самостоятельно определять во вносимом проекте закона предмет регулирования декрета.

Анализ же статьи 183 Регламента Палаты представителей, 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», где указывается лишь на возможность внесения проекта закона о делегировании полномочий в Палату представителей Президентом Республики Беларусь, позволяет утверждать о том, что предмет регулирования определяется либо Парламентом, либо Президентом, при этом за Парламентом сохраняется право внесения изменений и дополнений в проект Президента.

Анализ конституций зарубежных стран позволяет утверждать, что в большинстве стран формой парламентского контроля над изданием делегированных актов является обязательное последующее утверждение данных актов Парламентом. В Республике Беларусь данная процедура не предусмотрена Конституцией. Здесь сформировалась практика («обычай») принятия таких актов к сведению [4, с. 40]. Данный пробел в праве вызывает сложности при определении момента утраты юридической силы декретов, издаваемых на основе делегированных полномочий. Например, во Франции при неутверждении ордонанса он теряет юридическую силу.

Часть 2 статьи 32 Закона Республики Беларусь «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» [5]. Однако выражение «не имеют юридической силы» подразумевает под собой как утрату юридической силы актом, так и его отмену другим органом.

В силу всего вышесказанного наиболее эффективной и непротиворечивой представляется процедура последующего утверждения делегированного декрета Парламентом Республики Беларусь.

Конституцией Республики Беларусь установлен круг общественных отношений, по которым запрещается делегирование законодательных полномочий Президенту Республики Беларусь. Не допускается делегирование полномочий на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, её толкование, изменение и дополнение программных законов, утверждение республиканского бюджета, изменение порядка выборов Президента и Парламента, ограничение конституционных прав и свобод граждан.

В статье 183 Регламента Палаты представителей Республики Беларусь установлено, что 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 [6].

Содержание данной нормы позволяет утверждать о существовании предварительного парламентского контроля. Однако он осуществляется в отношении проекта закона о делегировании полномочий, который лишь устанавливает предмет регулирования декрета, а не детальное его содержание.

Частью 3 пункта 35 Указа Президента Республики Беларусь от 11.08.2003 предусмотрено, что нормотворческий орган направляет информацию об актах, принятых в порядке делегирования полномочий, нормотворческому органу, делегировавшему эти полномочия [7].

Перечисленные механизмы не дают гарантии того, что изданием данного вида декрета будут достигнуты цели, для которых были делегированы Парламентом Республики Беларусь полномочия.

Интерес представляет решение вопроса о том, сколько раз Президент Республики Беларусь может использовать делегированные ему полномочия. В статье 101 Конституции Республики Беларусь не предусмотрено конкретного указания на то, что возможно лишь однократное использование делегированных полномочий или запрета на многократное использование полномочий в течение определённого законом срока, что позволяет утверждать, что возможно многократное использование делегированных полномочий на протяжении всего периода их действия. Такой же позиции придерживается и Д.А. Лагун при сравнительно-правовом анализе делегированного законодательства [8, с. 57].

Закон о делегировании законодательных полномочий должен определять срок полномочий Президента Республики Беларусь на издание декретов. В ряде конституций зарубежных стран фиксируется максимальный срок действия делегированных полномочий (Хорватия, Казахстан). В Конституции Республики Беларусь такое ограничение в сроке не предусматривается. Однако в случае, если Президент Республики Беларусь пропустил срок, на который делегированы законодательные полномочия, он лишается права издавать декреты по истечении данного срока.

В законодательстве ничего не сказано о сроке действия делегированного декрета. При определении срока действия декрета, издаваемого в порядке делегирования законодательных полномочий, следует исходить из содержания статьи 66 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Согласно этой статье в декрете должны быть указаны срок действия или событие, при наступлении которого он автоматически утрачивает силу. Однако данное обстоятельство не лишает права Главы государства по своему усмотрению определять, будет ли иметь декрет бессрочный характер, либо временный срок действия.

В Конституции Республики Беларусь не установлен порядок внесения изменений и дополнений, порядок отмены делегированного декрета.

В части 1 пункта 92 Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359 сказано: «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» [7].

В соответствии с данной нормой внесение изменений и дополнений в делегированный декрет возможно путём издания Президентом Республики Беларусь такого же вида декрета.

Однако неверным было бы оставить без учета тот факт, что издание данного вида декрета происходит на основании закона, которым Парламент Республики Беларусь делегирует свои полномочия. Данные обстоятельства обосновывают предоставление права Парламенту Республики Беларусь изменять установленный декретом порядок регулирования определённых общественных отношений.

Согласно части 2 статьи 183 Регламента Палаты представителей в период срока полномочий Президента Республики Беларусь на издание декрета, имеющего силу закона, Национальное собрание не вправе принимать законы, касающиеся вопросов, по которым Президенту Республики Беларусь делегированы законодательные полномочия на издание декрета.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что в течение срока действия делегированных полномочий Президент Республики Беларусь может изменить делегированный декрет другим декретом того же вида, который должен также соответствовать закону о делегировании полномочий. По истечении же срока делегированных полномочий такой декрет может быть изменён или дополнен только законом. Такой же точки зрения придерживается и И.В. Вегера [9, с. 67 – 68].

Аналогичную приведенной процедуре изменения делегированных декретов можно применить и в отношении их отмены. Данный вывод следует из части 1 пункта 93 Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359, где сказано: «Признание акта (его структурных элементов) утратившим силу осуществляется принявшим (издавшим) этот акт нормотворческим органом (должностным лицом) путем принятия (издания) акта того же вида, что и акт, который или структурные элементы которого признаются утратившими силу» [7].

Согласно части 1 пункта 94 Указа Президента Республики Беларусь от 11.08.2003 признание утратившими силу декретов Президента Республики Беларусь (их структурных элементов) осуществляется декретами Президента Республики Беларусь.

Заключение. Анализ механизма делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь позволяет сделать вывод: в Республике Беларусь недостаточно развиты условия для функционирования данного института, что проявляется в 3 аспектах: конституционном, юридическом и политическом.

Первый, *конституционный*, заключается в несовершенстве формулировки конституционных положений о механизме делегирования законодательных полномочий и издания нормативных правовых актов в таком порядке. В Конституции Республики Беларусь не содержатся такие основные положения, как: процедура последующего парламентского утверждения декретов, издаваемых на основе делегированных полномочий; порядок вступления их в юридическую силу; условия их изменения и отмены декретов.

Второй аспект, *юридический*, заключается в противоречии норм права, касающихся вопроса соотношения по юридической силе закона и декрета, издаваемого на основе делегированных полномочий, и двух видов декретов между собой. Анализ части 3 статьи 10 Закона Республики Беларусь «О нормативно-правовых актах в Республике Беларусь» и части 3 статьи 137 Конституции Республики Беларусь позволяет сделать вывод о том, что декреты Президента, издаваемые на основе делегирующего закона, имеют меньшую по сравнению с законом юридическую силу, а временные декреты – большую. Соответственно, временные декреты имеют большую юридическую силу, чем декреты, издаваемые на основе делегированных Президенту полномочий [10]. Согласно части 10 статьи 30 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» Палаты Национального собрания Республики Беларусь могут принять закон, совпадающий по содержанию с соответствующим временным декретом. Со вступлением такого закона в силу временный декрет утрачивает свою силу. 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 [5].

Содержание данных норм позволяет сделать вывод, о том, что временный декрет и декрет, издаваемый на основе делегированных полномочий, имеют меньшую, чем закон юридическую силу, и обладают равной юридической силой между собой.

Политический аспект обусловлен тем, что Парламент и Президент Республики Беларусь являются самостоятельными ветвями государственной власти, более того, во многих случаях решение и деятельность Парламента зависят от Президента. Анализ части 2 пункта 35 Указа Президента Республики Беларусь от 11.08.2003 и учет 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 [3, с. 88].

Сделанные автором выводы обосновывают необходимость совершенствования процесса делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь, учитывая тот факт, что Республика Беларусь относится к романо-германской правовой семье.

Поскольку составители Конституции Республики Беларусь 1996 года стремились учитывать лучший мировой опыт и особенно опыт Французской Республики, то для совершенствования данного института в Республике Беларусь автором видится рациональным введение некоторых механизмов делегирования законодательных полномочий, которые применяются во Франции:

1) *закрепление процедуры последующего парламентского утверждения*. Это обосновывается тем, что процесс издания данного вида декрета чётко не определен, а закон о делегировании законодательных полномочий лишь определяет предмет регулирования и срок полномочий Президента Республики Беларусь на издание декретов. Согласно статье 183 Регламента Палаты представителей проект закона о делегировании полномочий рассматривается Палатой представителей и считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей [6]. Содержание данной нормы позволяет утверждать о существовании предварительного парламентского контроля. Однако он осуществляется в отношении проекта закона, который лишь устанавливает предмет регулирования декрета, а не детальное его содержание. Также частью 3 пункта 35 Указа Президента Республики Беларусь от 11.08.2003 предусмотрено, что нормотворческий орган направляет информацию об актах, принятых в порядке делегирования полномочий нормотворческому органу, делегировавшему эти полномочия [7].

Перечисленные механизмы не дают гарантии того, что изданием декрета будут достигнуты цели, для которых были делегированы Парламентом Республики Беларусь полномочия.

Закрепление процедуры утверждения декретов Президента Республики Беларусь Парламентом Республики Беларусь позволит решить вопрос о порядке вступления данного акта в юридическую силу. Например, во Франции ордонансы Правительства требуют их утверждения Парламентом, соответственно, при их неутверждении они теряют юридическую силу.

В части 3 статьи 101 Конституции Республики Беларусь закреплена процедура последующего утверждения временных декретов Президента, которые должны быть в трехдневный срок представлены для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем Советом Республики. Эти декреты сохраняют силу, если они не отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат. Аналогичную процедуру парламентского утверждения возможно применить в отношении делегированных декретов;

2) *применение косвенного способа делегирования законодательных полномочий*. Приоритет закона над всеми иными источниками права обусловлен тем, что именно в нем закрепляются фундаментальные принципы, которые могут конкретизироваться в других нормативных правовых актах. В Республике Беларусь в законе, которым делегируются полномочия Президенту, устанавливается лишь предмет регулирования данного вида декрета, а следовательно, не определяются даже фундаментальные принципы ре-

гулирования установленных в законе общественных отношений. Данные условия не гарантируют того, что изданием данного декрета будут достигнуты цели, для которых были делегированы Парламентом Республики Беларусь полномочия.

Применение косвенного способа делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь позволит сохранить роль Парламента Республики Беларусь как единственного законодательного органа, так как закон, принимаемый Парламентом Республики Беларусь, будет содержать принципы регулирования установленных в законе общественных отношений, придерживаться которых Президент Республики Беларусь будет обязан при издании данного вида декрета.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь: Закон от 15.03.1994, № 2875-XII (ред. от 17.11.2004) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1.
2. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 11.08.2003, № 359 (ред. от 13.12.2007) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 92. – Ст. 1/4856.
3. 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 (Белорус. гос. ун-т). – М., 2001. – С. 88 – 99.
4. Василевич, Г.А. Источники белорусского права: принципы, нормативные акты, обычаи, прецеденты, доктрина / Г.А. Василевич. – Минск: Тесей, 2008. – 216 с.
5. О Президенте Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 21.02.1995, № 3602-XII (ред. от 06.10.2006) // Ведомости Национального собрания Респ. Беларусь. – 1997. – № 24. – Ст. 2/463.
6. О регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Палаты представителей Национального собрания Респ. Беларусь от 09.10.2008, № 1033-ПЗ/IX // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 248. – Ст. 4/5670.
7. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 11.08.2003, № 359 (ред. от 13.12.2007) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 92. – Ст. 1/4856.
8. Лагун, Д.А. Делегированное законодательство: сравнительно-правовой анализ / Д.А. Лагун // Право Беларуси. – 2002. – № 18. – С. 55 – 58.
9. 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; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2006. – 117 с.
10. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10.01.2000 № 361-З (ред. от 02.07.2009) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 7. – Ст. 2/136.

Поступила 26.03.2010

LEGAL REGULATION OF INSTITUTE OF DELEGATED LEGISLATION IN THE REPUBLIC OF BELARUS

I. KIRYAKOVA

The Republic of Belarus is proclaimed as a legal state. System of legislation is the more important sign of the legal state. This is why a determination of decree position, which is issued by the President on the basis of delegated authorities by the Parliament, in the system of legislation of the Republic of Belarus, determination of object regulation of its is an important issue for development of the Republic of Belarus as the legal state. This article is devoted to questions, which are connected with constitutional mechanism of regulation of institute of delegated legislation in the Republic of Belarus.