

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342(476)

О РАССМОТРЕНИИ ПАЛАТАМИ ПАРЛАМЕНТА ВРЕМЕННЫХ ДЕКРЕТОВ ПРЕЗИДЕНТА

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

Исследуются особенности процедуры последующего рассмотрения палатами Парламента Республики Беларусь временных декретов Президента. Проводится анализ конституционно-правовых норм, касающихся порядка и сроков рассмотрения временных декретов, а также принятия решения по ним каждой из палат Национального собрания. Указываются недостатки предусмотренного действующим законодательством правила, согласно которому отмена временного декрета требует квалифицированного большинства голосов в обеих палатах, но при этом не наступает в случае, если за решение о принятии декрета к сведению не набрано простое большинство голосов от полного состава палат. Исходя из этого ставится вопрос о необходимости изменения существующего порядка рассмотрения Парламентом временных декретов. Кроме того, аргументируется необходимость уточнения конституционных норм о сроках рассмотрения временных декретов, внесения Президенту предложений палат Парламента, касающихся содержания рассматриваемого декрета.

Введение. Конституция Беларуси предоставляет Президенту право в случае особой необходимости принимать акты, имеющие силу закона. Возможность принятия главой государства или правительством подобного вида нормативных правовых актов предусматривается во многих зарубежных конституциях, однако данное право ограничивается перечнем жестких условий и процедурных требований к принятию актов экстраординарного характера, имеющих силу закона. Как правило, к ним относятся следующие условия:

- объявление в стране чрезвычайного либо военного положения;
- наличие случаев непредвиденно возникшей необходимости, непосредственной угрозы независимости, единству, существованию государства (отметим, что в конституциях встречаются как конкретные определения таких случаев, так и их оценочные формулировки);
- невозможность парламента собраться на сессию, заседание;
- обязательный созыв внеочередной сессии после принятия акта;
- обязательная и незамедлительная последующая передача акта на утверждение в парламент;
- контрасигнатура со стороны премьер-министра при издании акта главой государства (не всегда);
- в некоторых странах указывается на временный характер принимаемых актов (Италия, Албания) [1, 2].

В конституционных текстах встречаются также ограничения по содержанию экстраординарных актов, сформулированных в виде перечня вопросов, по которым разрешено принимать подобные акты (как правило, это связано лишь с чрезвычайным, военным положением (Турция, Хорватия)) [3, 4] либо, наоборот, запрещено (Латвия). Так, пункт 81 Конституции Латвии предоставил Кабинету Министров право издавать постановления, имеющие силу закона, но лишь в период между сессиями Сейма и если того требует неотложная необходимость. Также указано, что такие постановления не могут изменять закон о выборах в Сейм, законы о судостроительстве и судопроизводстве, бюджете и бюджетном праве, а также законы, принятые во время деятельности существующего Сейма; равным образом они не могут касаться амнистии, государственных налогов, таможенных сборов, займов [5]. Таким образом, предмет регулирования такого рода актов в значительной степени ограничен, и в первую очередь уже принятыми законами действующего литовского парламента. В целом устанавливаемые конституциями ограничения по предмету регулирования экстраординарными актами касаются основ конституционного и государственного строя, а также конституционных прав человека. Одно из перечисленных выше требований – рассмотрение и утверждение подобных актов законодательным органом – является важной гарантией сохранения за парламентом законодательной функции, реализации им своих контрольных полномочий за деятельностью органов исполнительной власти, предотвращения злоупотребления ситуацией особой необходимости (вплоть до ее искусственного создания или необоснованного объявления) со стороны управомоченных органов, и в целом – сохранения принципа разделения властей и механизма сдержек и противовесов.

Основная часть. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь временный декрет Президента также должен быть в трёхдневный срок после его подписания представлен для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем Советом Республики. Декрет сохраняет силу, если он не отменен большинством, не менее двух третей, голосов от полного состава каждой из палат (ст. 101 Конституции). Указанная конституционная норма не дает полного представления обо всех деталях процедуры рассмотрения палатами временных декретов и принятия по ним решения. Однако в других законодательных актах (Законе «О Президенте Республики Беларусь», «О Национальном собрании Республики Беларусь»), а также Регламентах палат Национального собрания эти вопросы регулируются более подробно.

Перейдем к анализу содержащихся в них правовых норм. Закон «О Президенте Республики Беларусь», повторяя конституционное требование последующего рассмотрения временных декретов в Парламенте, более детально описывает процедуру внесения временного декрета на рассмотрение палат. Последний с письменным обоснованием необходимости его издания в трёхдневный срок после его подписания вносится в Палату представителей, в том числе и в период между сессиями, Президентом или по его поручению главой Администрации Президента. Этот срок начинает исчисляться со дня, следующего за днём подписания временного декрета. Отмечается, что не подлежат рассмотрению временные декреты, утратившие силу к моменту их рассмотрения в Национальном собрании Республики Беларусь [6]. Непосредственно сам порядок и сроки рассмотрения временного декрета в Законе не регламентируются. Указано, что декрет рассматривается Палатой представителей, а затем Советом Республики *в порядке и сроки*, определённые регламентами палат. В Законе «О Национальном собрании Республики Беларусь» также сказано, что рассмотрение палатами Национального собрания временных декретов Президента осуществляется *в порядке*, установленном регламентами палат Национального собрания [7]. Отметим, что в указанной норме о сроках рассмотрения декретов вообще ничего не сказано. Более того, в Регламентах палат, к которым отсылает Закон «О Президенте Республики Беларусь», данные сроки также не установлены, что негативно сказывается на оперативности рассмотрения временных декретов. Доказательством тому может служить декрет Президента Республики Беларусь от 31 октября 2000 года «О мерах по обеспечению порядка при совершении операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями», рассмотренный Палатой представителей только 3 апреля 2001 года, а Советом Республики 27 апреля 2001 года [8, с. 35].

Считаем, что данный вопрос является принципиальным в аспекте его обязательной регламентации по причине специфики и юридической силы временных декретов. Если обратиться к зарубежному опыту, то повсеместным является обязательное нормативное закрепление предельного срока для рассмотрения актов экстраординарного законодательства. Предельный срок рассмотрения подобных актов варьируется от 3 дней до 3 месяцев. В некоторых конституционных текстах содержится требование незамедлительно рассмотреть представленный акт (Эстония) [9]. Поэтому в соответствующих законодательных актах Республики Беларусь необходимо установить максимальный предельный срок рассмотрения палатами временного декрета. Полагаем, приемлемым будет один месяц со дня поступления его в Палату представителей в период парламентской сессии и 5 дней – при созыве внеочередной сессии. Кроме того, необходимо заменить установленный для передачи временного декрета из Палаты представителей в Совет Республики 5-дневный срок (как это предусмотрено ч. 6 ст. 188 Регламента Палаты представителей [10]) на 3-дневный, а именно равный тому сроку, который установлен для представления декрета в Палату представителей со дня его подписания Президентом.

С принятием в 2008 году Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» часть норм, касающихся порядка парламентского рассмотрения временных декретов и содержащихся до этого лишь в регламентах палат, была в нем продублирована. Помимо правил, зафиксированных в Законе «О Президенте Республики Беларусь», также было установлено, что если временный декрет представлен в период между сессиями палат Национального собрания, он рассматривается на очередной (внеочередной) сессии палат [7]. Таким образом, действующее законодательство не требует обязательного созыва внеочередной сессии Парламента для рассмотрения временного декрета, а лишь допускает возможность ее проведения. Думается, что рассматриваемая формулировка Закона должна быть более категорична. Учитывая факт издания акта, имеющего силу закона, без делегации на то полномочий Парламентом, необходимо установить обязанность палат Парламента собраться на заседание в межсессионный период для оперативного рассмотрения временного декрета. Кроме того, необходимо учесть ситуацию, когда в момент представления декрета в Национальное собрание оно уже создано на внеочередную сессию по другой повестке. В таком случае следует предоставить палатам право помимо рассмотрения вопросов, ради решения которых была созвана внеочередная сессия, рассмотреть временный декрет Президента.

В конституциях зарубежных стран невозможность парламента собраться на сессию, заседание является практически повсеместным обязательным условием для принятия актов экстраординарного характера. Если же такое ограничение не предусмотрено, то в отношении парламента устанавливается требование либо незамедлительно собраться на заседание (Турция), либо сделать это в течение короткого срока (5 дней – Италия, Албания) [1 – 3].

Таким образом, в Законе «О Национальном собрании Республики Беларусь» необходимо предусмотреть обязательный созыв палат Парламента на внеочередную сессию для рассмотрения временного декрета. При этом инициатором созыва внеочередной сессии мог бы быть Президент, поскольку именно он издаёт временные декреты и представляет их в Парламент для рассмотрения.

Закон «О Национальном собрании Республики Беларусь» указывает на возможность принятия палатами Парламента по результатам рассмотрения временного декрета одного из двух решений:

1) **о принятии временного декрета к сведению.** Решение о принятии временного декрета Президента Республики Беларусь к сведению считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство от полного состава каждой из палат;

2) **об отмене временного декрета.** Решение об отмене временного декрета Президента Республики Беларусь считается принятым при условии, что за него проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат.

Что касается деталей всей процедуры, то в Законе говорится, что рассмотрение палатами Национального собрания временных декретов Президента осуществляется в порядке, установленном регламентами палат Национального собрания. Таким образом, наиболее подробно процедура рассмотрения временных декретов Президента Национальным собранием регламентируется в Регламентах палат [10, 11]. Так, в Регламенте Палаты представителей предусмотрена возможная ситуация, при которой по результатам рассмотрения временного декрета Палатой представителей не было принято ни одно из указанных решений. В таком случае временный декрет Президента вновь направляется на рассмотрение соответствующей постоянной комиссии (по профилю содержания временного декрета), которая готовила предложения по его рассмотрению [10]. Отметим, что в Регламенте не указано предельное число повторных рассмотрений декрета в случаях, если Палата представителей не может принять ни одно из возможных решений. Это является явным недостатком установленной процедуры парламентского рассмотрения декретов, так как рассмотрение декрета может затянуться на неопределенный срок, в течение которого данный акт, тем не менее, будет действовать. В Регламенте Совета Республики ситуация, при которой не принято ни одно из возможных решений, вообще не регулируется. Думается, в данном случае будет действовать принцип аналогии закона.

Рассматривая вариант решения, при котором временный декрет принимается к сведению, необходимо остановиться на нескольких проблемных моментах; *во-первых*, в Регламенте Палаты представителей сказано, что принятие палатой временного декрета к сведению не препятствует его повторному рассмотрению в порядке, предусмотренном Регламентом (ст. 192). Неясными в данной ситуации остаются вопросы: кому принадлежит инициатива повторного рассмотрения декрета, количество повторных рассмотрений и их сроки. Следует также отметить, что если Регламент Палаты представителей предоставил ей право повторного рассмотрения декрета, то Регламент Совета Республики опять же об этом умалчивает; *во-вторых*, в Регламентах палат установлено, что при принятии временного декрета к сведению каждая из палат Парламента может внести Президенту предложения, касающиеся содержания временного декрета. Думается, что данные предложения могут касаться необходимости корректировки правового регулирования соответствующих общественных отношений, срока действия декрета и других вопросов. Остается неясным, почему палатам не представляется такой возможности при принятии другого варианта решения – об отмене временного декрета, ведь и в данном случае палаты могли бы внести Главе государства предложения, направленные на устранение недостатков, которые, возможно, стали причиной отмены временного декрета.

Возвращаясь к предусмотренным в законодательстве вариантам решений палат Национального собрания, принятых в результате голосования, необходимо отметить важный момент: если декрет не наберёт простого большинства голосов от полного состава палат Парламента (для того, чтобы быть принятым к сведению), это ещё не значит, что он отменяется, поскольку для его отмены требуется квалифицированное большинство (2/3 голосов) от полного состава каждой из палат. Таким образом, ситуация с временным декретом остается неразрешенной на неопределенный срок, что недопустимо в отношении актов экстраординарного характера, принимаемых только в случаях крайней важности и необходимости и требующих своего незамедлительного утверждения высшим законодательным органом. Все это указывает на необходимость изменения и совершенствования существующей процедуры рассмотрения временных декретов в палатах Национального собрания с целью приведения ее в соответствие с общепринятой зарубежной конституционной практикой в данной сфере и достижения однозначных результатов при ее прохождении. Напомним, что по Конституции Республики Беларусь временные декреты Президента имеют *силу закона*. Поэтому логичнее было бы при рассмотрении палатами временных декретов использовать ту же самую процедуру (в части установленного законодательством необходимого числа голосов для принятия акта), по которой принимается обычный закон. Для утраты временным декретом юридической силы вполне достаточно было бы того факта, чтобы палаты Парламента не набрали большинства голосов для принятия декрета к сведению.

Уместным в данном случае будет заметить, что квалифицированное большинство голосов от полного состава каждой из палат Национального собрания требуется для принятия не обычных законов, а лишь конституционных, программных законов, законов о толковании Конституции. В случае же с временными декретами их отмена по своей процедуре столь же сложна, как и принятие указанных выше законов. Разница заключается лишь в том, что в первом случае квалифицированное большинство голосов требуется для принятия законов, а во втором – для отмены временных декретов. Соответственно, законы такого рода достаточно сложно принять, а временные декреты также сложно отменить.

Если обратиться к опыту парламентского рассмотрения правительственных либо президентских актов подобного рода в других странах романо-германской правовой семьи (к которой относится Республика Беларусь), то из наиболее общих закономерностей можно выделить голосование не за отмену, а именно за утверждение парламентами данных актов. Если акт не набирает нужного для утверждения числа голосов, он теряет юридическую силу. Данная процедура предусмотрена в Греции, Италии, Испании, Албании, Исландии, Польше, Словении, Хорватии, Эстонии. Примечателен пример Конституции Греции, которая предусматривает утверждение Парламентом актов законодательного содержания квалифицированным большинством голосов. Думается, что специфика оснований и субъектов издания актов экстраординарного характера допускает и обосновывает более сложную процедуру их парламентского утверждения, чем голосование за обычный закон.

Исходя из всего вышесказанного, возникает вопрос о необходимости изменения существующего порядка рассмотрения белорусским Парламентом временных декретов, предусматривающего принятие двух видов решения в зависимости от количества поданных голосов (принятие к сведению либо отмена декрета) и допускающего ситуацию, когда ни одно из решений не принимается. В Республике Беларусь голосование за утверждение, а не за отмену временного декрета видится более оправданным и соответствующим зарубежной практике утверждения парламентом такого рода актов. Отсюда следует, что если в Парламенте не наберется большинства голосов за утверждение декрета, то последний утрачивает свою силу.

Актуальным является вопрос о возможности палат Парламента обратиться в Конституционный Суд с предложением о проверке конституционности временного декрета, представленного на рассмотрение в Парламент. Конституционное законодательство Беларуси предусматривает право Палаты представителей и Совета республики обращаться с предложением в Конституционный Суд, не конкретизируя возможные ситуации для такого обращения. Следовательно, в процессе рассмотрения временного декрета палаты Парламента могут обратиться в Конституционный Суд для получения заключения о соответствии декрета вышестоящим по юридической силе актам. Полагаем, необходимо особо оговорить в законодательстве данную ситуацию с целью уточнения отдельных моментов, связанных с парламентской процедурой рассмотрения временных декретов. Так, течение срока рассмотрения временного декрета в Парламенте в данном случае должно приостанавливаться до момента принятия Конституционным Судом соответствующего заключения. Также необходимо указать, что в случае признания временного декрета не соответствующим Конституции или актам, обладающим более высокой юридической силой, он утрачивает силу, а его рассмотрение в Национальном собрании прекращается. Более того, вполне оправданным видится установление обязательного рассмотрения Конституционным Судом временных декретов Президента, как это установлено для всех законов до стадии их подписания Главой государства (Декрет Президента от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» [12]). Правда, при исследовании вопроса в такой постановке, необходимо учитывать видовую разницу конституционного контроля законов и временных декретов (в отношении первых в данном случае – это предварительный контроль, в отношении вторых – последующий), а также определить сроки и субъекта обращения в Конституционный Суд по поводу временного декрета. На наш взгляд, эти вопросы заслуживают внимания и требуют своей научной проработки.

Заключение. Проведенный анализ белорусского законодательства позволил определить в системном виде всю процедуру рассмотрения временных декретов Президента в Парламенте, начиная с их представления в Палату представителей и заканчивая принятием палатами решений и наступлением вытекающих из них последствий. В ходе исследования обнаружены недостатки и пробелы в правовом регулировании указанной процедуры, изучен и учтен зарубежный опыт регламентации данных отношений, что позволило выработать следующие рекомендации по устранению выявленных недостатков и совершенствованию законодательного регулирования порядка рассмотрения временных декретов в Парламенте Республики Беларусь:

- в соответствующих законодательных актах необходимо установить максимальный предельный срок рассмотрения палатами временного декрета – один месяц со дня поступления его в Палату представителей в период парламентской сессии, и 5 дней – при созыве внеочередной сессии;

- необходимо заменить установленный для передачи временного декрета из Палаты представителей в Совет Республики 5-дневный срок на 3-дневный, который установлен для передачи декрета в Палату представителей;

- необходимо особо оговорить в законодательстве, что в процессе рассмотрения временного декрета палаты Парламента могут обратиться в Конституционный Суд для получения заключения о соответствии декрета вышестоящим по юридической силе актам. При этом течение срока рассмотрения временного декрета в Парламенте должно приостанавливаться до момента принятия Конституционным Судом соответствующего заключения. В случае признания временного декрета не соответствующим Конституции или актам, обладающим более высокой юридической силой, он утрачивает силу, а его рассмотрение в Национальном собрании прекращается;

- необходимо предусмотреть обязательный созыв палат Парламента на внеочередную сессию для рассмотрения изданного временного декрета.

Можно определить следующие положительные последствия введения голосования за утверждение временных декретов Президента большинством голосов от полного состава каждой из палат:

- 1) Национальное собрание получит более реальную возможность контролировать принятие экстраординарных законодательных актов, поскольку упростится процедура рассмотрения временных декретов. Так как декрет обладает силой закона, его утверждение должно проходить по той же процедуре, которая установлена для принятия закона. Поэтому для принятия решения об утверждении декрета логичным видится установление такого большинства голосов, которое предусмотрено в отношении обычных законов – большинство от полного состава палат. Если же декрет не наберет такого большинства, а следовательно, не утверждается палатами, то он прекращает свое действие. Следует заметить, что такая процедура последующего рассмотрения декрета предполагает более простой по сравнению с существующим способ отмены

Парламентом временного декрета, поскольку по действующему законодательству для его отмены требуется набрать 2/3 голосов от полного состава обеих палат, а при голосовании за утверждение декрета последний прекращает действие, если не наберет простого большинства голосов. Изменение процедуры последующего парламентского рассмотрения временных декретов предоставит законодательному органу весомый и реальный инструмент контроля за изданием актов, принимаемых в условиях особой необходимости;

2) будет исключена ситуация, когда временный декрет вновь направляется на рассмотрение постоянной комиссии палат, если ни одно из возможных решений не было принято.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Италии от 27 декабря 1947 г. // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003 // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: www.constitution.garant.ru/DOC_3864831.htm. – Дата доступа: 19.03.2010.
2. Конституция Албании от 21 октября 1998 г. // Конституции государств Европы. – М.: НОРМА, 2001 // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864865.htm. – Дата доступа: 19.03.2010.
3. Конституция Турции от 7 ноября 1982 г. // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864905.htm. – Дата доступа: 19.03.2010.
4. Конституция Хорватии от 22 декабря 1990 г. // Конституции государств Европы. – М.: НОРМА, 2001 // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864911.htm. – Дата доступа: 19.03.2010.
5. Конституция Латвии от 15 февраля 1922 г. // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864837.htm. – Дата доступа: 19.03.2010.
6. О Президенте Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 21 февр. 1995 г., № 3602-ХІІ: с изм. и доп. от 6 окт. 2006 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 166. – 2/1263.
7. О Национальном собрании Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 8 июля 2008 г., № 370-3: с изм. и доп. от 31 дек. 2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 15. – 2/1666.
8. Лагун, Д.А. Процесс издания правовых актов Президента Республики Беларусь / Д.А. Лагун // Право и демократия: сб. науч. тр. – Минск: БГУ, 2002. – Вып. 12. – С. 23 – 38.
9. Конституция Эстонии от 28 июня 1992 г. // Конституции государств Европы. – М.: НОРМА, 2001 // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864919.htm. – Дата доступа: 19.03.2010.
10. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Палаты представителей Национального Собрания Респ. Беларусь, 9 окт. 2008 г. № 1033-ПЗ/ІХ // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 248. – 4/5670.
11. О Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Совета Республики Нац. Собрания Респ. Беларусь, 19 декабря 2008 г., № 57-СР4/І // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 15. – 4/5869.
12. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь: Декрет Президента Респ. Беларусь, 26 июня 2008 г., № 14 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 158. – 1/9829.

Поступила 26.03.2010

CONSIDERING THE HOUSES OF PARLIAMENT TEMPORARY PRESIDENTIAL DECREES

I. VEGERA

The article deals with the procedure of further consideration by the chambers of the Parliament of the Republic of Belarus temporary decrees of the President. The author studies constitutional rules concerning the order and timing of decrees consideration, and decisions of the chambers of the National Assembly. Identifies deficiencies under applicable law rule that cancellation of the decree requires a qualified majority vote in both houses, but this does not occur if a decision on the adoption decree has not achieved a simple majority vote of the full House. Based on this raised the question of the need to change the existing order of consideration of the temporary decrees. Furthermore, we argue the need to clarify the constitutional norms on the timing of the consideration of temporary decrees, making proposals to the President of the Houses of Parliament, concerning the content of the decree.