

УДК 340 (476)

## МЕХАНИЗМЫ РАЗРЕШЕНИЯ КОЛЛИЗИЙ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ АКТАМИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

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

*На основе действующих конституционно-правовых норм, а также разработанной модели разграничения компетенции Парламента и Президента, обуславливающей выбор и принятие того или иного вида законодательных актов, предлагается механизм определения юридической силы и решения возможных коллизий между законодательными актами Республики Беларусь. Выделено три области компетенции по правовому регулированию общественных отношений: исключительная компетенция Парламента, преимущественная компетенция Парламента и исключительная компетенция Президента Республики Беларусь. Показана схема соотношения законодательных актов между собой. Определение юридической силы законодательных актов и механизма решения юридических коллизий между ними осуществляется на основе модели разграничения компетенции Парламента и Президента, а также законодательных правил, которые в своей совокупности образуют действенный механизм решения коллизий между законодательными актами Республики Беларусь.*

**Введение.** Вопрос о юридической силе законов, декретов и указов интересовал и до сих пор интересует многих белорусских учёных. Это связано с тем, что ни Конституция, ни Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» не формулируют чётких правил, которыми следует руководствоваться при определении места каждого из законодательных актов в иерархии нормативных правовых актов Республики Беларусь. Кроме того, свою долю в неопределённость по поводу юридической силы законодательных актов вносит практика издания Главой государства декретов и указов, а в последнее время и директив, которая не отличается системным и единообразным подходом. В силу отсутствия указанных правил в правоприменительной практике возникают трудности, связанные с решением юридических коллизий между законодательными актами.

Однозначным и неоспоримым при рассмотрении данной проблемы можно считать лишь утверждение о том, что Конституция занимает высшее место в иерархии законодательных актов и нормативных правовых актов в целом. Статья 137 Основного Закона устанавливает правило о высшей юридической силе Конституции. Это следует и из анализа иных статей Конституции, например, статьи 116, которая посвящена контролю за конституционностью нормативных актов, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь.

Следует отметить, что в белорусской научной литературе внимание в основном уделяется вопросу о соотношении законов и декретов либо законов и указов. Незадействованными остаются вопросы, касающиеся соотношения двух видов декретов между собой, декретов и указов различного вида. При этом некоторые авторы ограничиваются в основном анализом двух статей Конституции (116 и 137), а также статьёй 10 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и делают однозначный вывод о том, что декреты и указы всегда имеют верховенство над законом, кроме того случая, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом.

**Основная часть.** Думается, что важнейшей задачей при решении вопроса о юридической силе законодательных актов является разработка правил, которые бы не допустили или, по крайней мере, ограничили возможность возникновения юридических коллизий между законодательными актами, а также определили четкие механизмы их разрешения. Ведущую роль в этом деле играет разграничение компетенции Парламента и Президента в сфере правового регулирования общественных отношений, что представляет возможность выстроить чёткую иерархию нормативных правовых актов и определить механизм разрешения возможных коллизий между ними.

Поэтому в первую очередь необходимо кратко описать ранее предложенную автором модель разграничения компетенции между Парламентом и Президентом в области регулирования общественных отношений законодательными актами [1, с. 182 – 185].

Необходимо выделить три области компетенции по правовому регулированию общественных отношений: исключительную компетенцию Парламента, преимущественную компетенцию Парламента и исключительную компетенцию Президента Республики Беларусь. При установлении разграничения в Конституции необходимо прямо указывать на то, что решение вопросов входит в *исключительную компетенцию* Парламента либо Президента.

**Исключительной компетенцией Парламента** является установление наиболее общих, основополагающих принципов и норм правового регулирования. К ней относится указанный в Конституции

Республики Беларусь перечень вопросов, регулирование которых отнесено к ведению Национального собрания и происходит путём принятия законов. Исключение могут составлять случаи делегирования Парламентом законодательных полномочий Главе государства.

К *исключительной компетенции Президента* относится установленный в Конституции перечень вопросов, регулирование которых отнесено к ведению Главы государства и может осуществляться путём издания указов как нормативного, так и ненормативного характера.

Одновременно с регулированием палатами Национального собрания вопросов, относящихся к его исключительной компетенции, Парламент может принимать законы и по другим наиболее важным вопросам общественной жизни, которые прямо не отнесены к области его исключительной компетенции, но и не входят в исключительную компетенцию Президента. Наиболее характерным и отражающим расстановку приоритетов в регулировании данного круга вопросов видится наименование этой области как «преимущественная компетенция Парламента». К ней можно отнести те вопросы, по которым преимущественное право принимать законы имеет Парламент, а Президент действует в рамках делегации законодательных полномочий либо в силу особой необходимости.

В зависимости от решения вопроса, к чьей компетенции относится регулирование определённых общественных отношений, поставлена возможность принятия того или иного вида законодательного акта, а также определена его юридическая сила. Правильный выбор надлежащей формы правового акта в процессе правотворчества позволит не допустить подмены одного законодательного акта другим. Таким образом, каждая область компетенции будет иметь свои акты правового регулирования, коллизии между которыми будут практически исключены.

Так, в сфере исключительной компетенции Парламента могут быть приняты такие акты, как законы и декреты, полномочия на издание которых были предоставлены законом (делегированные декреты). В области преимущественной компетенции Парламента возможно принятие законов, а также декретов обоих видов: делегированных и временных. В области исключительной компетенции Президента могут быть изданы только указы (в данном случае не рассматриваются указы, имеющие подзаконный характер), поскольку Парламент не может вмешиваться в данную сферу путём самостоятельного принятия законов либо делегирования законодательных полномочий. Что касается временных декретов, то их суть заключается во временном исполнении функций закона для регулирования определённых общественных отношений. Более того, они должны проходить утверждение в палатах Парламента. Поэтому было бы нелогичным, чтобы изданный по вопросам исключительной компетенции Президента акт проходил утверждение законодательным органом Республики Беларусь.

В законодательстве Республики Беларусь в отношении вопроса решения коллизий между одноуровневыми нормативными правовыми актами закреплено несколько правил, и наиболее общее из них заключается в следующем: «В случае коллизии между нормативными правовыми актами, обладающими равной юридической силой, и если ни один из них не противоречит акту с более высокой юридической силой, действуют положения акта, принятого (изданного) позднее» (статья 71 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»). Однако в отношении связки «закон – декрет – указ» предусмотрено специальное правило, установленное в статье 137 Конституции Республики Беларусь и статье 10 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»: «В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом».

Исходя из вышесказанного можно предложить следующую схему соотношения законодательных актов между собой.

### *1. В области исключительной компетенции Парламента*

Поскольку в данной сфере возможно принятие только закона и делегированного декрета, то необходимо рассматривать именно их соотношение. Несмотря на указание в статье 85 Конституции на то, что декреты имеют силу закона, в случае противоречия рассматриваемых законодательных актов верховенством будет обладать закон. Такой вывод следует из статьи 137 Основного Закона Республики Беларусь. Особо необходимо отметить Закон о делегировании законодательных полномочий, которому делегированный декрет должен соответствовать в первую очередь, поскольку иначе в соответствии с Законом «О Президенте Республики Беларусь» он признаётся не имеющим юридической силы.

### *2. В области преимущественной компетенции Парламента*

Решение вопроса о соотношении законодательных актов в данной области осложнено возможностью принятия трёх видов актов: законов, а также делегированных и временных декретов Президента. Соотношение закона и делегированного декрета в данном случае подобно тому, которое существует в области исключительной компетенции Парламента.

Сложнее обстоит дело с определением соотношения временных декретов и законов. При решении данного вопроса необходимо учитывать две ситуации.

Первая предусматривает случай, когда регулирование общественных отношений впервые осуществлено временным декретом. Противоречий при этом возникнуть не должно, поскольку даже если по этому вопросу и будет принят закон, он будет либо аналогичным по содержанию с временным декретом (что разрешено законодательством), либо его содержание будет расходиться с временным декретом, но это возможно лишь в случае инициативы либо согласия на это Президента. Более того, временный декрет после принятия такого закона утрачивает свою силу, поскольку фактически теряет своё значение.

Вторая ситуация может возникнуть, если по вопросу, для регулирования которого издан временный декрет, ранее уже был принят и действует закон. Думается, здесь необходимо руководствоваться правилом, установленным статьёй 137 Конституции: верховенством будет обладать временный декрет. Но поскольку, как представляется, он должен действовать определённый промежуток времени, после чего он либо трансформируется в закон при помощи законодательной процедуры, либо прекращает своё действие. Такое соотношение будет иметь временный характер.

Особую сложность может вызвать определение соотношения временного и делегированного декрета. Думается, что они обладают равной юридической силой, и преимущество будет иметь тот, который издан позднее. Данное правило закреплено в статье 71 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»: «В случае коллизии между нормативными правовыми актами, обладающими равной юридической силой, и если ни один из них не противоречит акту с более высокой юридической силой, действуют положения акта, принятого (изданного) позднее».

### *3. В области исключительной компетенции Президента*

В данной области возможно издание указов Президента во исполнение им своей собственной компетенции. Поскольку в этой сфере никакие иные акты не могут приниматься, то и коллизий возникнуть не должно. Важным моментом является правильный выбор Главой государства той или иной формы правового акта для регулирования общественных отношений. Следует согласиться, что «строгое соответствие нормативного правового акта характеру и объёму компетенции Главы государства является важнейшим критерием его (правового акта) законности и обоснованности» [2, с. 97]. Любые юридические решения Президента должны облекаться в ту форму, которая предусмотрена Конституцией [3, с. 153]. В целях гарантии этого желательно на законодательном уровне закрепить правило, что для реализации исключительной компетенции Президента могут издаваться только указы. Это обезопасит правовую систему от возможных коллизий непосредственно между самими актами Президента.

**Заключение.** Определение юридической силы законодательных актов и механизма решения юридических коллизий между ними было осуществлено на основе охарактеризованной выше модели разграничения компетенции Парламента и Президента, а также ранее указанных законодательных правил, которые в своей совокупности образуют действенный механизм решения коллизий между законодательными актами Республики Беларусь.

Коротко его можно сформулировать следующим образом. В случае возникновения коллизий между законодательными актами определять их приоритет следует исходя из предложенной модели разграничения компетенции Парламента и Президента, а также правила, установленного в части 3 статьи 137 Конституции Республики Беларусь, согласно которому закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом. Исключения составляют случаи, когда в области преимущественной компетенции Парламента одновременно действуют делегированный и временный декрет, и при противоречии их друг другу приоритетом будет обладать акт, принятый позднее (согласно статье 71 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

## ЛИТЕРАТУРА

1. Вегера, И.В. Разграничение компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь в сфере правового регулирования законодательными актами / И.В. Вегера // Вестн. Полоцк. гос. ун-та. Сер. Д. Экономические и юридические науки. – 2006. – № 8. – С. 182 – 185.
2. Лагун, Д.А. Формальная определённость 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. / Полоцкий гос. ун-т. – Новополоцк: ПГУ, 2004. – С. 97 – 99.
3. Василевич, Г.А. Нормативные правовые акты государственных органов Республики Беларусь / Г.А. Василевич. – Минск: Право и экономика, 2001. – 231 с.

*Поступила 29.08.2007*