УДК 342.529

ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА И МЕСТО ДЕЛЕГИРОВАННЫХ АКТОВ В СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

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

Институт делегированного законодательства получил широкое распространение в зарубежных странах как средство оперативного правового регулирования в ситуации, при которой парламент не успевает законом урегулировать изменения, произошедшие в обществе (Франция, Испания, Италия, Великобритания и другие страны). В настоящее время на доктринальном уровне не выработано единого определения делегированного законодательства, поэтому ведутся споры о юридической силе делегированных актов и их месте в системе законодательства. Предлагается проанализировать данные вопросы в Республике Беларусь путем изучения конституционных норм, закрепляющих данный институт.

Введение. Прежде чем говорить о месте декретов Президента Республики Беларусь, издаваемых на основе делегируемых ему полномочий в системе законодательства, следует отметить, что в отечественной юридической литературе некоторые авторы подчеркивают, что одной из основных причин отсутствия практики принятия делегированных декретов являются широкие полномочия Главы государства в сфере издания временных декретов [1, с. 34].

Анализ норм Конституции Республики Беларусь показывает, что Президент Республики Беларусь издает временные декреты в силу особой необходимости по своей инициативе, либо по предложению Правительства. Второй вид декрета Президент Республики Беларусь издает на основе закона, принятого большинством голосов от полного состава палат Парламента Республики Беларусь. Сравнивая условия, при которых палаты Парламента Республики Беларусь могут принимать решения о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий и отмены временных декретов, следует отметить некоторую нелогичность норм Конституции Республики Беларусь по данному вопросу. В первом случае для принятия решения необходимо простое большинство голосов, а во втором – квалифицированное. Как представляется, оба эти вопроса одинаково важны, следовательно, условия для решения должны быть одинаковы.

Сложность в определении места делегированных актов в системе законодательства обусловлена особенностью соотношения юридической силы закона и данного вида декрета. Делегированный декрет обладает силой закона, что вызывает некоторые трудности на практике, при применении закона и декрета, регулирующих одни и те же общественные отношения.

Противоречивость законодательства ведет к нарушению ряда конституционных принципов, представляющих собой основу формирования отношений между государством и человеком. В такой ситуации правоприменитель находится в крайне трудном положении. Поэтому так важно построение строгой иерархической структуры нормативных правовых актов. В.Д. Зорькин отмечал, что «именно пирамида составляет юридическую жизнь общества. Наверху ее – принципы и высшие нормы, которые фиксируются в Конституции и на самом высшем уровне переводят на юридический язык самые общие контуры. Далее пирамида идет вниз, разрастаясь в бесконечность в виде последовательных, иерархически соподчиненных пластов – законов, потом различного рода подзаконных актов, судебной практики и прочих правоприменительных актов в центре и на местах» [6, с. 28].

Основная часть. М.Н. Марченко считает, что «приоритет закона над всеми иными источниками права обусловлен «фундаментальными и непреходящими историческими, социальными, национальными и другими ценностями народов Западной Европы» [4, с. 36].

Но приоритетность закона заключается не в механическом увеличении удельного веса законов в правовой системе, а в решении им основных, наиболее важных вопросов [3, с. 25 – 26].

Юридическая сила актов определяется не только статусом органа, их принимающего, но и степенью «сложности процедуры их принятия. Причем в общетеоретическом плане такие формальные обстоятельства отражают значимость общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования соответствующих правовых актов» [5, с. 90].

Иерархическая структура законодательства может либо определяться Конституцией, либо исходить из анализа природы, роли и места того или иного органа в системе государственной власти.

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».

Относительно соотношения закона и делегированного декрета предусмотрено специальное правило, установленное в статье 137 Конституции Республики Беларусь и статье 10 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»: «В случае расхождения декрета с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом». Данные положения позволяют сделать вывод о том, что декреты Президента Республики Беларусь, издаваемые на основе делегирующего закона, имеют меньшую по сравнению с законом юридическую силу, а временные декреты – большую. Следовательно, декрет Президента, издаваемый на основе делегирующего закона, имеет меньшую юридическую силу, чем временный декрет. В данной ситуации могут возникнуть противоречия между нормами временного декрета и декрета, изданного на основе делегированных полномочий, в результате которых нормы последнего утрачивают юридическую силу. По нашему мнению, оба вида декретов должны обладать равной юридической силой.

В соответствии с пунктом 2 Указа Президента Республики Беларусь 4 марта 1998 года № 99 «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь» форма закона применяется лишь тогда, когда соответствующие общественные отношения невозможно урегулировать другими нормативно-правовыми актами. Учитывая статью 21 Закона Республики Беларусь «О нормативно-правовых актах Республики Беларусь» и часть 3 статьи 137 Конституции, можно сделать вывод: любые отношения можно урегулировать, не прибегая к форме закона [2].

В национальной юридической литературе существуют разные подходы к определению места декретов, издаваемых на основании делегированных Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий в системе законодательства, о соотношении юридической силы закона и декрета, двух видов декретов между собой.

Например, Д.А. Лагун считает, что «из анализа части 3 статьи 137 Конституции Республики Беларусь вытекает равная юридическая сила декретов, издаваемых на основе делегированных полномочий, и закона. По его мнению, эту норму следует понимать не так, что декрет, издаваемый на основе делегированных полномочий, поскольку он издан на основании закона, должен соответствовать всем законам (т.е. закон имеет верховенство над декретами, издаваемыми на основе делегированных полномочий). Декрет, издаваемый на основе делегированных полномочий, имеет силу закона и должен соответствовать только требованиям и условиям того закона, на основании которого он издан, и общим положениям Конституции» [9, с. 36 – 37].

По мнению В.И. Реута, «использование в Конституции Республики Беларусь термина “декрет, имеющий силу закона” позволяет предположить, что и законы, и декреты Президента должны находиться на одном иерархическом уровне. Согласно части третьей статьи 137 Конституции Республики Беларусь закон имеет верховенство над декретом, если полномочия на издание декрета были предоставлены законом. Следовательно, декреты Президента Республики Беларусь, издаваемые на основе делегирующего закона, имеют меньшую по сравнению с законом юридическую силу» [7, с. 133]. Ученый считает, что «для логики статью 137 Конституции Республики Беларусь можно было толковать так, что декреты, издаваемые на основании делегирования, могут по-иному регулировать отношения, уже урегулированные законами, однако в случае принятия впоследствии по данному вопросу нового закона, последний будет иметь верховенство над декретом. Поскольку Конституция Республики Беларусь устанавливает приоритет закона перед делегированным законодательством, то Парламент Республики Беларусь вправе найти иное законодательное решение вопроса, урегулированного декретом» [10, с. 109].

Анализируя статью 8 Конституции Республики Беларусь, Г.А. Василевич в иерархической ступени ставит декреты после закона. При этом отмечает, что «Кодексы имеют верховенство лишь по отношению к законам и часто не обладают таким качеством по отношению к актам Президента». Данный вывод Г.А. Василевич делает из анализа статьи 3 Гражданского кодекса Республики Беларусь, согласно которой «в случае расхождения декрета или указа Президента Республики Беларусь с настоящим законом или другим законом настоящий Кодекс или другой закон имеют верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом» [8, с. 45 – 49].

Отдельного рассмотрения требует вопрос об установлении органа, который вправе вносить изменения, дополнения, а также изменять делегированные декреты Президента Республики Беларусь.

В.А. Фадеевым высказано мнение, что «даже отменив закон о делегировании полномочий, парламент не сможет регулировать эти отношения до тех пор, пока Президент не отменит декрет сам» [11, с. 2].

В части 1 пункта 92 Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» 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» [12]. В соответствии с данной нормой внесение изменений и дополнений в делегированный декрет возможно путём принятия такого же вида акта, т.е. путем издания Президентом Республики Беларусь делегированного декрета.

Представляется, что поскольку Парламент предоставляет право регулировать вопросы, входящие в его компетенцию, то он должен иметь возможность изменять установленный декретом порядок регулирования определённых общественных отношений. Если исходить из того, что Президент имеет право многократно использовать предоставленные ему Парламентом законодательные полномочия в течение срока данных полномочий, он не может изменить делегированный декрет другим декретом того же вида, который должен также соответствовать закону о делегировании полномочий. По истечении же срока такой декрет может быть изменён или дополнен только законом.

Следует отметить, что аналогичное правило предусмотрено Конституцией Франции, часть 3 статьи 38 которой устанавливает, что по истечении срока, на который разрешено осуществлять мероприятия, ордонансы по вопросам, входящим в область законодательства, могут быть изменены лишь законом.

Аналогичный подход можно применить и в отношении отмены делегированных актов. Парламент может законом отменить действие данного вида декрета на том основании, что он предоставил свои полномочия по регулированию вопросов, входящих в его компетенцию. Отмена делегированного декрета декретом того же вида возможна в течение срока действия делегированных Президенту полномочий.

Рассматривая вопрос о месте делегированных актов в системе законодательства, следует отметить, что 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 статьи 116 Конституции Республики Беларусь, которая посвящена контролю за конституционностью нормативных актов, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь.

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

Выстроить чёткую иерархию нормативных правовых актов, и в первую очередь законодательных, можно лишь решив вопрос о разграничении компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь в сфере правового регулирования. В данном случае возможность принятия того или иного законодательного акта определенной юридической силы поставлена в зависимость от того, к чьей компетенции относится регулирование определённых общественных отношений.

Можно выделить следующие сферы общественных отношений, каждая из которых предопределяла бы выбор того или иного вида законодательного акта для регулирования вопросов, входящих в данные сферы:

1) *исключительная сфера*. Правом издавать нормативные правовые акты обладает только Парламент (законы) либо только Президент (указы);

2) *преимущественная сфера*. Президент обладает правом издавать нормативные правовые акты в данной сфере, если вопросы, подлежащие регулированию, не относятся к исключительной сфере Парламента, и наоборот (делегированные и временные декреты).

С учетом выделенных сфер и будем рассматривать соотношение юридической силы актов.

В области исключительной компетенции Парламента верховенством будет обладать закон, так как в статье 137 Основного Закона Республики Беларусь сказано: «В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом».

В области преимущественной компетенции Парламента соотношение закона и делегированного декрета в данном случае подобно тому, которое существует в области исключительной компетенции Парламента. В отношении временного и делегированного декрета, думается, что они обладают равной юридической силой, а преимущество будет иметь тот, который издан позднее. Данное правило закреплено в статье 71 Закона Республики Беларусь «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».

В области исключительной компетенции Президента 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.

Заключение. При характеристике юридической силы делегированных актов следует руководствоваться частью 3 статьи 137 Конституции Республики Беларусь, согласно которой делегированный декрет обладает меньшей юридической силой, чем закон о делегировании полномочий. Место данных актов в системе законодательства определяется с учетом разграничение компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь в соответствующих сферах. Исключение из этого правила составляют случаи, когда в области преимущественной компетенции Парламента одновременно действуют делегированный и временный декрет, а при противоречии их друг другу приоритетом будет обладать акт, принятый позднее.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лагун, Д.А. Делегированные законодательные акты / Д.А. Лагун // Актуальные проблемы государства и права на современном этапе: материалы респ. науч.-практ. конф., Новополоцк, 25 – 26 мая 2000 г.; Полоц. гос. ун-т. – Новополоцк: ПГУ, 2000. – С. 34 – 36.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2000 г. № 361-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 1 дек. 2004 г. // Ведомости Нац. собр. – 2000. – № 5. – С. 54.
3. Василевич, Г.А. Источники белорусского права: принципы, нормативные акты, обычаи, прецеденты, доктрина / Г.А. Василевич. – Минск: Тесей, 2008. – 216 с.
4. Марченко, М.Н. Закон в системе источников романо-германского права / М.Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 2000. – № 3. – С. 33 – 43.
5. Бриксов, В.В. О юридической силе кодифицированных федеральных законов / В.В. Бриксов // Журнал российского права. – 2003. – № 8. – С. 90.
6. Зорькин, В.Д. Выступление на «круглом столе», посв. десятилетию перестройки / В.Д. Зорькин // Правовое государство в России: замысел и реальность. – М., 1995. – С. 28.
7. Реут, В.И. Закон, декрет, указ: проблемы соотношения юридической силы / В.И. Реут // Веснік Вышэйшага Гаспадарчага Суда Рэсп. Беларусь. – 1999. – № 2 – 3. – С. 131 – 136.
8. Василевич, Г.А. Иерархия одноуровневых нормативных правовых актов / Г.А. Василевич // Право Беларуси. – 2003. – № 31. – С. 45 – 49.
9. Лагун, Д.А. Делегированные законодательные акты / Д.А. Лагун // Актуальные проблемы государства и права на современном этапе: материалы междунар. науч. конф. студентов и аспирантов; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2001. – С. 36 – 38.
10. Реут, В.И. Нормотворчество Главы государства: отечественный опыт и зарубежная практика / В.И. Реут. – Минск: ИСПИ, 2004. – 188 с.
11. Фадеев, В.А. О верховенстве закона / В.А. Фадеев // Фемида – nova, 1998. – С. 2.

Поступила 12.10.2009