

УДК 342 (094.7) (043.3) (476)

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ПАРЛАМЕНТА
И ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
В СФЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ АКТАМИ**

И.В. ВЕГЕРА

(Белорусский государственный университет, Минск)

Обосновывается необходимость разграничения компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь по регулированию общественных отношений законодательными актами. Предлагается авторская модель разграничения компетенции с определением трёх областей общественных отношений, обуславливающих выбор и принятие того или иного вида законодательных актов. Рассматривается проблема решения споров о компетенции по принятию законодательных актов.

В последнее время всё более распространённым и актуальным в странах романо-германского права становится процесс разграничения компетенции между исполнительной и законодательной властью по поводу предмета регулирования издаваемых ими актов. Право на регулирование различных общественных отношений делится между парламентом и правительством либо президентом. Так, в статье 34 Конституции Франции указан перечень вопросов, входящих в область законодательства. Если же возникают споры о праве регулирования того или иного вопроса, Конституционный суд может по запросу установить, имеет ли принятый закон регламентарный характер, и при положительном решении вопроса закон может быть изменён правительственным декретом. В статье 164 Конституции Португалии также установлена исключительная компетенция Ассамблеи Республики по принятию закона. Она определена как «абсолютное ведение в сфере законодательной компетенции». А в статье 165 закреплено «относительное ведение в сфере законодательной компетенции», т.е. перечислены те области общественных отношений, по которым Парламент Португалии также «обладает исключительным правом принимать законы», однако может передавать свои законодательные полномочия Правительству.

Необходимость такого разграничения компетенции в области правового регулирования возникла и в Республике Беларусь. Это связано с введением в белорусскую систему права категории законодательных актов, к которым относятся Конституция, законы, декреты и указы Президента и которые занимают высшую ступень в иерархии нормативных правовых актов. Потребность разграничения сферы правового регулирования обусловлена необходимостью определения юридической силы каждого из законодательных актов, выявления критериев выбора той или иной формы законодательного акта, в которую следует облачить норму права, и рядом других аспектов.

В Конституции Республики Беларусь в редакции от 15 марта 1994 года статья 83 устанавливала, что «Верховный Совет Республики Беларусь принимает законы и постановления и осуществляет контроль за их исполнением» [1]. Определённого круга вопросов, которые регулировались бы законами Парламента, не устанавливалось. В новой редакции Конституции нормы, посвящённые данному вопросу, сформулированы более определённо. В статье 97 перечислены проекты законов, которые рассматривает Палата представителей. Однако в силу конституционной формулировки, которая начинает перечисление вопросов, регулируемых законом, словами «в том числе», нельзя утверждать, что данный перечень является исчерпывающим. Факт формулирования данного перечня должен означать исключительность компетенции Национального собрания по законодательному регулированию общественных отношений в установленных Конституцией сферах. Но так как перечень проектов законов фактически не является исчерпывающим, то и об исключительной компетенции Парламента в данной области говорить не приходится.

В соответствии с Указом Президента «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь» «форма закона используется в том случае, если такие отношения невозможно регламентировать иными нормативно-правовыми актами» [2]. Очевидно, что посредством данной нормы компетенция Парламента по урегулированию различных вопросов общественной жизни законами существенно ограничивается. К тому же возникает вопрос, каким образом и по каким критериям следует определять, что отношения невозможно регламентировать иными нормативными правовыми актами?

Думается, что в первую очередь следует исходить из законодательного определения закона, в котором указано, что он регулирует наиболее важные общественные отношения. Одним из главных признаков закона является то, что в законе и только в законе закладываются отправные фундаментальные принципы построения и развития правовой системы государства. Он регулирует наиболее типичные и устойчивые, основополагающие общественные отношения. «Ни теоретически, ни практически в государстве не может быть двух центров, которые бы строили правовую систему на прямо противоположных принципах», – пишет Н.В. Сильченко [3, с. 15]. С точки зрения соответствия основным идеям демократии эти принципы могут исходить только из одного центра – законодательного органа, так как именно посред-

ством Парламента в наивысшей степени реализуется идея народного представительства. Н.М. Коркунов писал: «Более важные юридические нормы, касающиеся наиболее существенных интересов граждан, должны быть устанавливаемы не иначе, как с их согласия, или, по крайней мере, с согласия их представителей. Определение же второстепенных подробностей может быть предоставлено одностороннему усмотрению правительства, более компетентного в вопросах технических подробностей» [4, с. 306 – 307]. Во-вторых, требуется наличие перечня общественных отношений, регулирование которых составляло бы исключительную компетенцию Парламента. Только при решении данных вопросов можно утверждать о невозможности урегулирования тех или иных общественных отношений иначе как законами.

Разграничение сферы правового регулирования можно было бы осуществить различным образом, например, путём определения закрытого перечня вопросов, регулируемых законами. В связи с этим показателен пример Франции, Конституция которой предусматривает ограничение сферы действия закона. В этих случаях вопросы, оставшиеся за её пределами, составляют сферу исключительного действия представительственных актов – изданные по этим вопросам правовые акты обладают высшей юридической силой. В части 1 статьи 17 Конституции Франции указано, что вопросы, не входящие в сферу законодательства, решаются в административном порядке [5].

Однако такой способ определения компетенции не рассчитан на случаи возникновения новых, не существовавших ранее общественных отношений. Вполне возможно, что они будут иметь важное значение, которое потребует их регулирования именно законом. Разнообразие и динамика общественной жизни является тем фактором, который негативно скажется на любой консервации, установлении закрытых границ и рамок в законодательной деятельности.

Поэтому более целесообразной видится иная модель разграничения полномочий, при которой достаточно определить круг общественных отношений, регулирование которых являлось бы исключительной компетенцией Парламента, но при этом Национальное собрание могло бы принимать законы и по другим вопросам, не входящим в исключительную компетенцию Президента. Данный круг вопросов можно было бы назвать «преимущественной компетенцией Парламента». Можно выделить три сферы отношений, каждая из которых предопределяла бы выбор того или иного вида законодательного акта. Наглядно это можно представить на следующей схеме:



Следует отметить, что при установлении данного разграничения в Конституции необходимо прямо указывать на то, что решение данных вопросов входит в *исключительную компетенцию* Парламента либо Президента. То есть Национальное собрание не может принимать законы по вопросам, решение которых относится к компетенции Президента, и наоборот.

Каким образом можно определить области компетенции Парламента и Президента, а также их содержание? Как указывалось ранее, перечень проектов законов, установленный в статье 97 Конституции, является открытым. То же самое можно сказать и о вопросах, решение которых входит в сферу компетенции Президента, поскольку пункт 30 статьи 84 Конституции устанавливает, что он осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами. Поэтому необходимо оговорить, что вопросы, прямо перечисленные в статье 97, относятся к исключительной компетенции Парламента, однако он может принимать законы и по другим вопросам, не отнесённым к исключительной компетенции Главы государства. Это и будет являться его преимущественной компетенцией. Однако данная область компетенции в силу того, что она не является исключительной, может быть урегулирована временными

декретами Главы государства, который вправе издавать их только в случае особой необходимости, условия наступления которой следует чётко установить в законодательстве.

Исключение из данного правила могут составлять случаи делегирования законодательных полномочий, практика которого получила в современном мире широкое распространение. Декреты Президента, полномочия на издание которых были предоставлены Парламентом, относятся к делегированному законодательству, поэтому предмет их правового регулирования в зависимости от усмотрения Парламента может входить в сферу как исключительной, так и преимущественной компетенции последнего. Однако в данном случае необходимо помнить об ограничениях, установленных в Конституции, в отношении делегирования законодательных полномочий. Те вопросы, по которым не могут быть приняты делегированные декреты, можно отнести к абсолютной исключительной компетенции Парламента.

Помимо этого к исключительной компетенции Парламента либо Президента будут относиться также те полномочия, которые хотя и указываются в иных статьях Конституции, но они конкретно отнесены к ведению либо Национального собрания, либо Главы государства. Например, статья 85 Конституции закрепляет за Президентом право издавать указы и распоряжения. Хотя данное полномочие не содержится в статье 84 Основного Закона, его также можно отнести к исключительной компетенции Главы государства.

Говоря об определении исключительной компетенции Главы государства, вызывает определённые проблемы положение, закреплённое в части 2 статьи 79 Конституции Республики Беларусь: «Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти». Можно ли относить указанные действия к исключительной компетенции Главы государства, либо следует руководствоваться положениями о полномочиях Президента, непосредственно указанных в статье 84 Конституции? Думается, что часть 2 статьи 79 Конституции сформулирована слишком абстрактно для того, чтобы, говоря об исключительной компетенции Президента, ссылаться именно на неё. Под данную статью могут подпадать любые действия, которые можно обосновать, к примеру, задачами обеспечения политической или экономической стабильности, либо осуществления посредничества между органами государственной власти. Значение статьи 79 видится в том, что она в целом определяет роль и место Президента в системе органов государственной власти. А статья 84 конкретизирует объём полномочий Главы государства. Поэтому в данном случае следует руководствоваться принципом действия более конкретной нормы Конституции.

Таким образом, вся сфера общественных отношений будет условно разделена на три области, указанные в представленной схеме. Что касается содержания этих областей, то оно вполне соответствует традиционному разграничению компетенции между законодательной и исполнительной властями в странах романо-германского права, где парламентам отводится функция установления фундаментальных принципов регулирования наиболее важных общественных отношений.

Вопрос о том, как будут соотноситься законы и декреты, принятые в области преимущественной компетенции Парламента, может быть решён следующим образом. Думается, что в отношении декретов, полномочия на издание которых были предоставлены законом, трудностей возникнуть не должно, поскольку по Конституции ясно, что в случае расхождения декрета с законом верховенством будет обладать закон (статья 137 Конституции). Более сложным представляется вопрос о соотношении временных декретов и законов. Однако следует иметь в виду, что возможны только две ситуации, при которых принимается временный декрет:

- он принимается по вопросу, который не урегулирован законом (и в этом заключается его особая необходимость);

- он принимается по вопросу, который уже урегулирован законом, но в силу особой необходимости порядок правового регулирования данных общественных отношений изменён временным декретом.

В первой ситуации противоречий не может возникнуть, поскольку временный декрет будет являться единственным в данной сфере общественных отношений регулятором среди законодательных актов. Во втором случае будет действовать правило, установленное в статье 137 Конституции: «В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом». Таким образом, временный декрет, изданный в сфере преимущественной компетенции, при условии, что по регулируемому вопросу уже действует закон, будет иметь перед последним преимущество.

Целесообразно установить определённый срок действия временного декрета (например, 1 год), в течение которого Парламент, если усмотрит такую необходимость, может принять закон либо аналогичный временному декрету по содержанию, либо в соответствии с законодательством урегулировать данные общественные отношения несколько по-иному. Даже если Национальное собрание не проявит собственной инициативы для принятия такого закона, это может сделать любой другой субъект законодательной инициативы.

Что касается исключительной компетенции Президента, то в данной сфере наиболее целесообразным видится использование указов, которые, исходя из статьи 116 Конституции Республики Беларусь, должны соответствовать Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, и издаются во исполнение конституционных полномочий Президента. Второй вид указов (издаваемых во исполнение закона) не должен относиться к категории законодательных актов, а следовательно, не рассматривается в предложенной схеме разграничения компетенции. Таким образом, каждая область компетенции будет иметь свои акты правового регулирования, которые не должны пересекаться между собой.

В случае возникновения споров о компетенции их решение мог бы осуществлять Конституционный Суд Республики Беларусь (по предложению Парламента, Президента либо Правительства – по поручению Главы государства). Выбор данного органа обусловлен как самой его сущностью и назначением (осуществляя контроль за конституционностью нормативных актов в Республике Беларусь, ему приходится регулярно толковать нормы Конституции), так и опытом ряда западноевропейских стран, где решение аналогичных вопросов отнесено к компетенции органов конституционного контроля. Так, в Германии, Италии, Австрии, Испании, Франции контроль за конституционностью действий высших государственных органов относится к числу основных процедур конституционной юрисдикции. Но предмет такой процедуры, как пишет Хельмут Штайнбергер, определяется по-разному. Так, если в Италии, Австрии и Испании он, по существу, ограничивается спорами по поводу компетенции, то в Германии он включает в себя в принципе все споры по поводу объёма и содержания конституционных прав и обязанностей высших федеральных органов и других субъектов, правомочия которых вытекают из Основного закона или законов, регламентирующих деятельность высших федеральных органов [6, с. 31 – 32].

Статья 37 Конституции Франции гласит: «Вопросы, не входящие в область законодательства, носят регламентарный характер. Акты по этим вопросам, изданные законодательным путем, могут быть изменены декретами по получении заключения Государственного совета. Те из этих актов, которые были введены после вступления в силу настоящей Конституции, могут быть изменены декретом лишь в том случае, если Конституционный совет установит, что они имеют регламентарный характер...» [5]. Таким образом, к ведению Конституционного совета отнесено установление, имеет ли закон регламентарный характер. В таком случае он переводится в ранг регламентарных актов и может быть изменён декретом. Статья 41 Конституции Франции также устанавливает, что если во время законодательной процедуры выявляется, что какое-либо предложение или поправка не входит в область законодательства или противоречит делегированным полномочиям, представленным в соответствии со статьёй 38, то Правительство может заявить об их неприемлемости. В случае разногласий между Правительством и председателем соответствующей палаты Конституционный совет по просьбе той или другой стороны выносит постановление в восьмидневный срок. Это означает, что если французский парламент захочет принять закон, касающийся области, не включённой в перечень статьи 34, тогда статья 41 Конституции даёт правительству право воспротивиться этому, и если парламент всё-таки настаивает обратиться в Конституционный совет, который окончательно решит, может ли парламент законодательствовать в данной области, т.е. считать её законодательной или регламентарной [7, с. 156].

Думается, что аналогичное право можно было бы предоставить и Конституционному Суду Республики Беларусь, который бы компетентно и эффективно разрешал возможные конфликты, касающиеся вопросов компетенции Парламента и Президента.

Решение вопроса о разграничении компетенции Парламента и Президента в урегулировании общественных отношений позволит обеспечить большую самостоятельность деятельности Национального собрания, гарантировать невмешательство в сферу его деятельности других органов власти, чётко выстроить систему законодательных актов с точки зрения их юридической силы и соотношения между собой, устранить противоречия между нормативными актами и решить проблемы, возникающие в настоящее время в правоприменительной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года. – Мн.: Беларусь, 1994.
2. О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 4 марта 1998 г., № 99, с изм. и доп. от 17 апреля 2002 г., № 210 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 46. – Ст. 1/3644.
3. Проблемы законодательства и развития правовых систем / Под ред. Н.В. Сильченко. – Гродно, 1997. – 104 с.
4. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Книга 4. Положительное право. По изданию 1914 года [Electronic resource]. – Mode of access: www.allpravo.ru.
5. Конституционные акты Франции / Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. В.В. Махлаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – [Electronic resource]. – Mode of access: www.constitution.garant.ru/DOC_3864895.htm.
6. Современный немецкий конституционализм: Сб. ст. / Сост. Т. Швайсфурт. – М., 1994. – 52 с.
7. Крутоголов М.А. Конституционный Совет Французской Республики. – М.: Наука, 1993. – 224 с.