

УДК 342

## ПОНЯТИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

**И.В. МУРАШКИНА**

*(Полоцкий государственный университет)*

*Рассмотрены понятие и признаки законодательных актов Республики Беларусь, их юридическая сила и соотношение друг с другом. Проанализированы проблемы, связанные с правильным толкованием и применением термина «законодательные акты» в правотворческой и правоприменительной деятельности. Исследованы вопросы, затрагивающие возникновение коллизий между законодательными актами и способы их разрешения, а также касающиеся необходимости разграничения сферы правового регулирования законодательными актами.*

До принятия Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 года нормативно-правового определения термина «законодательные акты» в законодательстве Республики Беларусь не предусматривалось, хотя он активно использовался как в юридической теории, так и в самом законодательстве (например, при отсылке к другим нормативным правовым актам и в других случаях). Однако единообразия в понимании и применении этого термина не наблюдалось. Законодательные акты отождествляли и с законами, и с законодательством в целом.

Например, Указ Президиума Верховного Совета Белорусской ССР от 11 января 1985 года № 4105-X [1] постановляет «внести в законодательные акты Белорусской ССР следующие изменения и дополнения...», причем изменения вносятся не только в кодексы и законы, но и в положения, утвержденные указами Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. Очевидно, что под законодательными актами понимались не только законы. В целом, если проанализировать подходы Верховного Совета 12 созыва, и отчасти Верховного Совета 11 созыва, то можно прийти к выводу, что к кругу законодательных актов относились нормативные правовые акты Верховного Совета, т.е. не только законы, но и постановления, а также указы Президиума Верховного Совета, имеющие нормативный характер.

Во многих нормативных правовых актах присутствовали такие формулировки, как «предусмотренные законодательными актами случаи», «в соответствии с законодательными актами», «если иное не установлено законодательными актами», «в порядке, определенном законодательными актами» и т.д. В некоторых правовых актах использовались такие определения, как «нормативно-законодательные акты республики» (п. 1 Инструкции Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 10 декабря 1998 года). Что же надо было понимать под законодательными актами во всех этих случаях, ведь единого подхода к понятию и содержанию категории «законодательные акты» не существовало?

Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 года (в редакции Закона Республики Беларусь от 4 января 2002 года) впервые на уровне нормативно-правового регулирования выделил категорию «законодательные акты», включив в нее Конституцию Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь (статья 1) [2]. С принятием вышеуказанного Закона данное понятие получило свое законодательное закрепление путем выделения определенных правовых актов в отдельную группу.

Однако существуют примеры, когда даже после четкого указания на то, что относится к законодательным актам, не всегда это понятие используется правильно даже самим законодателем. Приведем пример Закон Республики Беларусь от 31 января 2000 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь», в котором изменялись и дополнялись не только законодательные акты (в данном случае законы), но и Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 23 декабря 1991 года «О размере отчислений в государственный фонд содействия занятости», которое не является законодательным актом [3].

Еще одним примером может служить Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 мая 2001 г. № 784 «О перечне информационных ресурсов, имеющих государственное значение» [4]. Описывая краткую характеристику информационного ресурса «Эталонный банк данных правовой информации», постановление содержит указания на то, что он включает в себя: «законодательные акты, в том числе: законы Республики Беларусь; декреты, указы Президента Республики Беларусь; международные договоры Республики Беларусь, включая дополнения, поправки, протоколы, приложения к ним и т.д.; постановления Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь; постановления Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь; постановления Совета Министров Республики Беларусь; заключения и иные решения Конституционного Суда, за исключением запросов, требований и решений процедурного характера...» и т.д. Таким образом, перечисляются все виды

нормативных правовых актов. Хотя, исходя из формулировки, данной в постановлении, а именно, «законодательные акты, в том числе...», логично предположить, что должны перечисляться только те правовые акты, которые входят в категорию законодательных. Перечень таких примеров при желании можно продолжить. Но уже становится очевидным, что термин «законодательные акты» нуждается в единообразном толковании и применении всеми субъектами права.

Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» только перечисляет правовые акты, входящие в данную категорию, но не дает понятие самого термина «законодательные акты». Думается, что, вводя в правовую систему новый юридический термин, необходимо не только дать четкое его определение, но и учитывать при этом практику применения этого термина в других правовых системах, его понимание в юридической теории. Таким образом, считаем необходимым выяснить, какой смысл вкладывает белорусский законодатель в данное понятие, с какой целью вышеперечисленные акты выделены в отдельную группу, и какова практика применения термина «законодательные акты» в других странах романо-германской правовой семьи.

Чтобы определить понятие законодательных актов Республики Беларусь, следует выяснить причины, по которым данные акты выделены законодателем в отдельную категорию и установить свойственные этим актам общие признаки, которые объединяют их в одну группу.

Помимо признаков, присущих законодательным актам как виду нормативного правового акта (правовой акт; принят полномочным органом; содержит нормы права, т.е. предписания общеобязательного характера, рассчитанные на многократное применение; обеспечивается и охраняется государством; имеет обязательную письменную форму), они имеют также свои специфические черты, которые позволяют выделить их в особую группу. Главной из этих черт, по нашему мнению, является их большая юридическая сила по отношению к другим актам законодательства. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь декреты и указы (за определенным исключением) Президента становятся в один ряд с законами. Это видно из анализа части 4 статьи 116 Конституции Республики Беларусь, в которой указано, что все остальные акты законодательства должны соответствовать Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам [5]. О наличии данного признака свидетельствует и нижеизложенный анализ использования и понимания данной категории в некоторых странах романо-германской правовой семьи, в русле которой происходит правовое развитие Республики Беларусь.

Необходимо отметить, что по отношению к указам Президента Республики Беларусь критерий юридической силы можно применять лишь в относительной степени, поскольку не все указы стоят на уровне закона, а только те, которые приняты в соответствии с Конституцией и должны ей соответствовать, а также международно-правовым актам, ратифицированным в Республике Беларусь (абзац 2 части 4 статьи 116 Конституции) [5]. Поэтому считаем неправильным отнесение к законодательным актам всех указов Президента, ведь, как известно, Конституция Республики Беларусь в статье 116 выделяет указы, изданные во исполнение закона, которые должны соответствовать Конституции, международно-правовым актам Республики Беларусь, законам и декретам. К тому же не все указы Президента носят нормативный характер. Таким образом, из категории «законодательные акты» необходимо исключить указы Президента, которые изданы во исполнение закона. Хотя следует помнить, что в соответствии со статьей 116 Конституции такие указы стоят на ступень выше всех остальных актов законодательства, и последние должны им соответствовать. Данную позицию занимает и Г.А. Василевич, который пишет, что «более точным было бы отнесение к кругу таких актов (законодательных) не всех указов Президента, а лишь тех, которые изданы на основе Конституции: указы, полномочия на издание которых предусмотрены законом, следует относить не к законодательным актам, а к подзаконным актам» [6, с. 10].

Поскольку с провозглашением государственной независимости правовая система Республики Беларусь не только по форме, но и по содержанию сближается с романо-германской правовой семьей и, соответственно, должна следовать ее основным традициям, то для понимания сущности законодательных актов следует обратиться к их определению в данной правовой семье.

Как таковой, термин «законодательные акты» легально не определяется в законодательстве стран, принадлежащих романо-германской правовой семье, однако в научной юридической литературе он обычно отождествляется с термином «закон». В свою очередь, он рассматривается не только в узком, своем изначальном смысле как акт, исходящий от высшего законодательного органа страны и обладающий высшей юридической силой, но и в более широком контексте.

Во-первых, закон - это «собирательный термин и понятие, которым обозначаются все законодательные акты, исходящие от уполномоченных на их издание центральных и местных, законодательных и исполнительно-распорядительных органов» [7, с. 75]. По сути, он отождествляется с нормативным правовым актом.

Так, например, законодательство ФРГ включает в себя законы в формальном смысле этого слова, т.е. правовые акты, принятые Бундестагом или парламентами земель, и законы в материальном смысле,

т.е. важнейшие правовые предписания общего характера, включающие в себя правовые акты и других органов власти, а также имеющие подзаконный характер. К законам в формальном смысле слова относятся Основной Закон ФРГ, конституционные законы и законы (отличительным признаком является их обозначение «Gesetz»). К законам в материальном смысле относятся рамочные предписания, уставы, правовые распоряжения. Однако если первые два акта имеют подзаконный характер, то относительно правовых распоряжений этого утверждать нельзя. Они издаются органами исполнительной власти в соответствии со статьей 80 Основного Закона ФРГ, в части 1 которой сказано: «Законом могут быть уполномочены Федеральное правительство, федеральные министры или правительства Земель издавать распоряжения» [8, с. 55]. Следует отметить, что объем такого уполномочивания должен быть определен и данные акты должны приниматься в строго регламентированном порядке. Очевидно, что в данном случае речь идет о делегированном законодательстве, акты которого имеют силу закона.

Во-вторых, закон в собственном его понимании не всегда и не во всех странах романо-германского права является актом высшего законодательного органа страны - парламента (как это уже было показано выше на примере правовых распоряжений в ФРГ).

Разделение законодательной власти между высшими государственными органами осуществляется различными путями:

1) путем делегирования законодательных функций от парламента к правительству (правовые распоряжения в ФРГ, декреты-законы в Португалии);

2) путем издания правительством или главой государства в чрезвычайных условиях нормативных правовых актов, имеющих силу закона [9, с. 53];

3) путем разграничения сферы правового регулирования между органами власти. Так, во Франции, где наряду с законодательной властью, призванной устанавливать некоторые основополагающие принципы и принимающей законы лишь по строго определенному перечню вопросов, Конституция признает также наличие регламентарной власти, автономной по своей природе, и издающей регламентарные акты, имеющие силу закона (например, правительственные декреты). Вместе с тем даже в тех областях, где парламенту оставлено право принимать законы, правительству могут быть предоставлены полномочия издавать акты делегированного законодательства (ордонансы Совета Министров) по вопросам, составляющим исключительную компетенцию парламента.

Из всего этого следует, что закон в таком понимании трактуется как любой нормативный правовой акт, имеющий силу закона.

Данный подход, по нашему мнению, избрали и белорусские законодатели, включая в систему законодательных актов не только законы Парламента, но также декреты и указы Президента.

Таким образом, по своему содержанию и признакам законодательные акты Республики Беларусь близки к расширительному пониманию закона в странах романо-германской правовой семьи и представляют собой нормативные правовые акты, имеющие силу закона (исключение составляют указы Президента, издаваемые во исполнение закона).

Почему же так важно правильно применять данный термин как в сфере правотворчества, так и правоприменения? Исходя из вышеизложенного анализа признаков законодательных актов, мы выяснили, что все они обладают юридической силой, равной закону (за исключением указов Президента, изданных во исполнение закона). Поэтому, используя термин «законодательные акты», необходимо помнить, какие правовые акты они в себя включают, их юридическую силу. Расширительное же его понимание (а именно сведение его к законодательству в целом) может вызвать коллизии в праве, проблемы в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Как было отмечено ранее, в основе выделения «законодательных актов» в качестве отдельной категории лежит их большая юридическая сила по отношению к другим актам законодательства. Однако в их системе существуют свои иерархические связи, которые определяются спецификой того или иного вида законодательного акта.

*Конституция* Республики Беларусь - Основной Закон Республики Беларусь, имеющий высшую юридическую силу и закрепляющий основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений. Таким образом, Конституция Республики Беларусь обладает высшей юридической силой по отношению ко всем остальным нормативным правовым актам. Принцип верховенства Конституции закреплен в статье 137 Основного Закона Республики Беларусь.

*Законы* различаются между собой по юридической силе в зависимости от их вида. Так, законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о введении в действие вышеуказанных законов, а также законы о толковании Конституции считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат Парламента (статья 140 Конституции), а следовательно, идут сразу после Основного Закона в иерархии нормативных правовых актов.

Программные законы также обладают своими специфическими чертами. Так, часть 4 статьи 104 Конституции устанавливает: «Законы об основных направлениях внутренней и внешней политики Рес-

публики Беларусь, о военной доктрине Республики Беларусь являются программными и считаются принятыми при условии, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава палат» [5]. Исходя из анализа данной нормы, автор ставит программные законы выше остальных законов (кроме вышеуказанных) по юридической силе, хотя следовало бы четко установить их место в иерархии законов на законодательном уровне.

Кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам, а Гражданский кодекс имеет большую юридическую силу по отношению к другим кодексам и законам, содержащим нормы гражданского права. Тем не менее, в законодательстве не содержится нормы о соотношении между собой кодексов и программных законов, что может в будущем вызвать коллизии в процессе правоприменения, поэтому целесообразно урегулировать данный вопрос в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Конституция Республики Беларусь предусматривает *два вида декретов* Президента: декреты, издаваемые на основании закона о делегировании Президенту законодательных полномочий, и временные декреты. Они имеют принципиально разную правовую природу.

Статья 101 Конституции прямо указывает на то, что *делегированные декреты* имеют силу закона. Именно данная норма устанавливает юридическую силу и место обычных декретов в иерархии нормативных правовых актов. Лишь законы о делегировании законодательных полномочий обладают большей юридической силой по отношению к обычным декретам. Что же касается части 3 статьи 137 Конституции, то данная норма направлена на регулирование вопросов, возникающих в случае коллизии равных по юридической силе нормативных актов (в данном случае декрета и закона). Часть 3 статьи 10 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» полностью воспроизводит вышеприведенную норму Конституции [2], хотя, по мнению автора, она должна быть закреплена не в статье 10 «Юридическая сила нормативных правовых актов», а в статье 71 «Порядок разрешения юридических коллизий». С другой стороны, очевидно, что в соответствии со статьей 137 Конституции при возникновении коллизий между законом и делегированным декретом закон, принятый позже, будет иметь верховенство над делегированным декретом. Для устранения коллизий между законом и обычным декретом следует в законе закрепить положение о том, что Парламент не вправе принимать законы по тем вопросам, на регулирование которых законодательные полномочия делегированы Президенту, в течение всего периода их действия.

Второй вид декретов Президента - это *временные декреты*, принимаемые Главой государства самостоятельно, с последующим рассмотрением их палатами Парламента. Данный вид декретов следует относить к чрезвычайным актам Главы государства, которые носят временный характер, а не к актам делегированного законодательства, поскольку ни о каком делегировании полномочий здесь речь не идет. Придание описываемому акту юридической силы, равной силе закона, означает, что временные декреты должны соответствовать только Конституции Республики Беларусь и принятым в соответствии с ней иным источникам с большей юридической силой. Среди авторов нет единого мнения в определении юридической силы временного декрета.

В данном случае, по нашему мнению, необходимо отличать понятие юридической силы и вопросы, связанные с коллизией нормативных правовых актов, что в национальном законодательстве не всегда четко прослеживается. Так, правило, которое необходимо применять в случае коллизии временного декрета и закона (содержащееся в части 3 статьи 137), повторяется в статье 10 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», хотя она называется «Юридическая сила нормативных правовых актов». Представляется логичным закрепить данную норму в статье, посвященной порядку разрешения юридических коллизий (статья 71). В Конституции юридическая сила временного декрета, приравненная к силе закона, устанавливается в статье 101, а вопросы, возникающие в случае коллизии декрета и закона, урегулированы в статье 137. Следовательно, определяя юридическую силу временных декретов, следует исходить из нормы, закрепленной в статье 101 Основного Закона. Однако в каждой фактической ситуации, исходя из статьи 137 Основного Закона, верховенство в случае расхождения с законом будет иметь временный декрет, тем самым *de facto* обладая большей юридической силой. Если же такого расхождения нет, то данные акты будут стоять на одном уровне в иерархии нормативных правовых актов. Хотя издание временного декрета, совпадающего по содержанию с законом, не имеет практического смысла. Поэтому вряд ли такая ситуация может возникнуть. А принятие закона, противоречащего временному декрету, вступившему в силу, запрещено исходя из части 3 статьи 101 Конституции: «Палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены». Если же принят закон, по содержанию совпадающий с временным декретом, то в соответствии с частью 10 статьи 30 Закона «О Президенте Республики Беларусь» временный декрет утрачивает свою силу [10]. По нашему мнению, целесообразнее было бы установить, что при принятии закона, тождественного по содержанию с декретом, необходимо указывать в этом законе, что декрет утрачивает силу. Это позволит устранить параллельное существование одинаковых по содержанию нормативных правовых актов. Однако это можно будет сделать, изменив порядок сохранения юридической силы декретов: 1) путем замены су ще-

ствующей процедуры отмены декретов на процедуру их утверждения парламентом; 2) путем упразднения квалифицированного большинства голосов, установленного в Конституции для отмены временного декрета, либо в качестве альтернативы вышеуказанному предложению, можно было бы предусмотреть воплощение временного декрета в форму закона посредством прохождения парламентской процедуры, за исключением случаев, когда в самом временном декрете оговаривается срок его действия, который не весьма продолжителен, а также сам смысл правоотношений предполагает их временное регулирование. Данная процедура в большей степени соответствовала бы правовому понятию временного декрета, поскольку он является актом, изданным в силу особой необходимости временным (что отражено в его названии), и призван действовать только определенный промежуток времени.

Существует неясность по поводу применения нормы, устанавливающей ограничения в отношении предмета правового регулирования декретов. Исходя из текста Основного Закона можно сделать вывод, что ограничения, закрепленные в части 2 статьи 101 Конституции (не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента; ограничение конституционных прав и свобод граждан), относятся только к делегированным декретам. Часть 3 статьи 101, относящаяся к временным декретам, не содержит прямых указаний на недопустимость регулирования временными декретами вышеуказанного круга общественных отношений [5]. Однако Закон «О Президенте Республики Беларусь» в части 3 статьи 30 устанавливает, что Президент не может издавать временные декреты по тем же вопросам, что и декреты, издаваемые на основе закона о делегировании Президенту законодательных полномочий, за исключением случаев принятия мер, предусмотренных частью 2 статьи 79 Конституции [10]. Таким образом, для устранения возможности двойного понимания данного вопроса следует путем толкования нормы Конституции установить, что вышеуказанные ограничения относятся как к делегированным, так и временным декретам.

Исходя из вышеуказанного, вопрос о соотношении программных законов, законов об изменении и дополнении Конституции, о ее толковании, об утверждении республиканского бюджета и отчета о его исполнении с временными декретами некорректен, поскольку последние вообще не могут регулировать вышеуказанные вопросы.

Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» в части 6 статьи 2 дает определение указам Президента. Указ - нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в целях реализации его полномочий и устанавливающий (изменяющий, отменяющий) определенные правовые нормы.

Конституция закрепляет за Президентом право принимать указы двух видов:

- 1) указы, полномочие на издание которых предоставлены законом (часть 3 статьи 137 Конституции);
- 2) указы, которые должны соответствовать лишь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным в Республике Беларусь (абзац 2 части 4 статьи 116 Конституции).

Различение указов имеет важное юридическое значение, поскольку первые должны соответствовать законам, в отношении вторых закон верховенства не имеет. Предлагая такое деление, Конституция Республики Беларусь не дает четких критериев разграничения указов на два вида. Представляется верным, что при установлении вида указа необходимо руководствоваться критерием компетенции Президента и Парламента по принятию решения по определенному вопросу.

Отсюда можно сделать следующие выводы:

1) указами, изданными на основании закона, являются указы, изданные по вопросам, предусмотренным пунктом 2 статьи 97 Конституции (полномочия Парламента по принятию законов). Они должны соответствовать Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам. Однако следует учитывать, что все остальные акты законодательства должны соответствовать таким указам. Это также следует из абзаца 2 и 3 части 4 статьи 116 Конституции;

2) указы, изданные во исполнение компетенции Президента, закрепленной в статье 84 Основного Закона, можно считать изданными во исполнение Конституции, а следовательно, они должны соответствовать Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь.

Однако существует недостаток критерия компетенции, который состоит в том, что ни статья 84, ни пункт 2 статьи 97 Конституции не содержат исчерпывающего перечня полномочий Главы государства и Парламента, отсутствие которого влечет невозможность определить вид указа в спорной ситуации, когда изданный акт прямо не опирается на эти статьи. Это в очередной раз подтверждает необходимость разграничения сферы правового регулирования законодательными актами.

В белорусской науке существует мнение, что при написании проекта Конституции с изменениями и дополнениями 1996 года использовался опыт Франции. Следовательно, термин «декрет» был заимствован с правовой системы этой страны. Однако в таком случае следовало бы учитывать и значение этого термина, которое французские законодатели в него вложили: акт правительства, изданный в рамках регламентарной власти (т.е. за пределами сферы исключительной компетенции парламента), имеющий силу

закона. Конституция Франции в статье 34 четко определяет те области, в которых парламент имеет право принимать законы. Сюда относятся нормы, касающиеся гражданских прав и гарантий свобод; воинской повинности; актов гражданского состояния; основных положений гражданского и уголовного права, судопроизводства и процесса; налогов, денежной эмиссии; порядка выборов в парламент и органы местного самоуправления; создания публичных служб, гарантий служащим государственного аппарата; национализации. Регулирование остальных вопросов отнесено к компетенции правительства. Таким образом, во Франции законы парламента и декреты правительства не должны пересекаться и регулировать одни и те же либо смежные общественные отношения. Если же это происходит, то споры о компетенции решает Конституционный совет. В Республике Беларусь нет четкого разграничения компетенции между Парламентом и Президентом, которому предоставлено право издавать временные декреты практически по любому вопросу. Поэтому могут возникать спорные вопросы о применении того или иного акта. Более того, анализируя сферу регулирования декретов и указов Президента Республики Беларусь, можно прийти к выводу, что указы Президента, изданные во исполнение его компетенции, более схожи по своему смыслу с правительственными декретами во Франции. Временные же декреты Президента можно отнести к актам чрезвычайного законодательства, которые должны применяться лишь в случаях реальной «особой необходимости» и действовать в течение небольшого промежутка времени. Исходя из этого, использование Президентом в своей правотворческой деятельности формы указа более предпочтительно для реализации его конституционной компетенции. Необходимо только, повторюсь, разграничить компетенцию между Парламентом и Главой государства.

Пока же на конституционном уровне Республики Беларусь допускается ситуация, когда нормы регулирования общественных отношений, содержащиеся во временном декрете Президента, могут противоречить нормам, закрепленным в соответствующем законе, в то время как оба этих акта обладают равной юридической силой (часть 2 статьи 85 Конституции). Аналогичная ситуация возможна в отношении указа (изданного во исполнение компетенции Президента) и закона. При существующей практике издания декретов и указов, которыми в настоящее время регулируется довольно значительный массив общественных отношений, полномочия Национального собрания как органа законодательной власти фактически урезаются. Более того, установление такого соотношения между нормативно-правовыми актами создает проблемы в правоприменительной и правотворческой деятельности. Наличие двух центров, правомочных принимать нормативные акты, идущие по юридической силе вслед за Конституцией, вызывает необходимость строго разграничить предмет правового регулирования Парламента и Президента.

В Конституции Республики Беларусь в редакции от 15 марта 1994 года пункт 3 части I статьи, ! 83 устанавливал, что «Верховный Совет Республики Беларусь принимает законы и постановления и осуществляет контроль за их исполнением» [11]. Определенного круга вопросов, которые регулировались бы законами Парламента, не устанавливалось. В новой редакции Конституции нормы, посвященные данному вопросу, сформулированы более определенно. В статье 97 перечислены проекты законов, которые рассматривает Палата представителей. Следует согласиться с мнением Г.А. Василевича, который считает данный перечень не исчерпывающим [12, с. 117]. Это подтверждает и формулировка статьи, которая начинается перечисление вопросов, регулируемых законом, словами «в том числе». Логичным было бы предположить, что факт формулирования данного перечня означает 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.

Разграничение сферы правового регулирования можно осуществить путем определения закрытого перечня вопросов, регулируемых законами. Так, Конституция Франции (о которой уже упоминалось выше), использует два метода ограничения законодателя: 1) метод закона-рамки, когда парламент определяет лишь «основные принципы» или «основные гарантии», а правительство их уже конкретизирует; 2) метод выделения вопросов, входящих в область законодательства (ст. 34) [13, с. 181].

Статья 167 Конституции Португалии также содержит детальный перечень вопросов, в отношении которых Ассамблея Республики обладает исключительной законодательной компетенцией. В их числе: вопросы гражданства; основы правового статуса личности; определение видов преступлений, наказаний и мер по обеспечению безопасности, а также процедуры уголовного процесса; организация национальной обороны; введение налогов и фискальная система и др. [14]

В соответствии с Указом Президента «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь» от 4 марта 1998 года № 99 «форма закона используется в том случае, если такие отношения невозможно регламентировать иными нормативно-правовыми актами» [15]. Очевидно, что посредством данной нормы компетенция Парламента по урегулированию различных вопросов общественной жизни законами существенно ограничивается. К тому же встает вопрос о том, каким образом и по каким критериям следует определять, что отношения невозможно регламентировать иными нормативно-правовыми актами. Полагаем, что для этого необходимо наличие закрытого перечня вопросов, которые

невозможно урегулировать иначе, как законами. При этом следует учитывать, что это позволит упорядочить тот массив законодательных актов, существующих в настоящее время, а также четко определить их соотношение друг с другом. Решение данного вопроса также обеспечит большую самостоятельность деятельности Национального собрания, сможет гарантировать невмешательство в его сферу других органов власти, а также устранить противоречия между нормативными актами и решить проблемы, возникающие в настоящее время в правоприменительной деятельности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Белорусской ССР: Указ Президиума Верховного Совета Белорусской ССР от 11 января 1985 г. № 4105-X // Собрание законов БССР, указов Президиума Верховного Совета БССР, постановлений Совета Министров. - 1985.-№2.-Ст. 20.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. в ред. Закона Республики Беларусь от 4 января 2002 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2002. - № 7. - 2/830.
3. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 31 января 2000 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2000. - № 13. - 2/142.
4. О перечне информационных ресурсов, имеющих государственное значение: Постановление Совета министров Республики Беларусь от 29 мая 2001 г. № 784 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2001. - № 56. - 5/6111.
5. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. - Мн.: Беларусь, 1997. - 96 с.
6. Василевич Г.А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». - Мн.: Интерпрессервис, 2003. -256 с.
7. Марченко М.Н. Правовые системы современного мира: Учеб. пособие. - М.: ИКД «Зерцало». - М., 2001.-394 с.
8. Жалинский А.Э. Введение в немецкое право. - М., Спарк, 2001. - 767 с.
9. Лагун Д.А. Экстраординарное законодательство в европейских государствах и в Республике Беларусь // Проблемы интеграции правовой системы Республики Беларусь в европейское и мировое правовое пространство: Материалы междунар. науч. конф., Гродно, 26 - 27 окт. 2001 г. / Под ред. Н.В. Сильченко. - Гродно: ГрГУ, 2002. - С. 53 - 55.
10. О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. - 1997. - № 24. - Ст. 463; 1999. - № 25. - Ст. 426; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2000. - № 100. - 2/203.
11. Конституция Республики Беларусь 1994 года. - Мн.: Беларусь, 1994. - 50 с.
12. Василевич Г.А. Законодательные акты Парламента Республики Беларусь // Право и демократия: Сб. науч. тр. - Мн., 1999. - Вып. 10. - С. 113 - 123.
13. Крутоголов М.А. Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности. - М.: Наука, 1988.-240 с.
14. Конституция Португалии: Статья 167 // Конституции государств Европейского Союза. - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1997. - 804 с.
15. О некоторых вопросах законопроектной деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 4 марта 1998 г., № 99 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2002. - № 46. - 1/3644.