

УДК 342.515

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ НОРМОТВОРЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ
ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ****Е.А. ГОЛОЛОБОВ***(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Д.В. ЩЕРБИК)*

Рассматриваются основные нормотворческие полномочия Президента Республики Беларусь. Автор анализирует проблемные вопросы института нормотворческих полномочий Президента Республики Беларусь. Предлагаются для изучения мнения различных ученых касательно поднятой темы. Делаются выводы о состоянии законодательства в данной сфере. Разрабатываются предложения по совершенствованию правовой системы Республики Беларусь

Институт нормотворческих полномочий Президента Республики Беларусь возник вместе с закреплением должности Президента в принятой Конституции Республики Беларусь 1994 года. Основной Закон молодого государства предполагал наделение главы государства персональными полномочиями в ряде сфер, в том числе и в нормотворческой. Внимательно изучив текст Конституции можно найти множество пересечений с конституциями некоторых зарубежных государств. Это свидетельствует о том, что Республика Беларусь переняла успешный мировой опыт в области законодательных полномочий главы государства, однако национальная специфика правового закрепления этих полномочий видится автору не до конца продуманной. На некоторые проблемные вопросы юридической регламентации нормотворческих полномочий Президента Республики Беларусь хотелось бы обратить особое внимание.

Глава государства обладает правом законодательной инициативы и подписывает акты Национального собрания. При этом, в случае несогласия с текстом закона, Президент возвращает его со своими возражениями в Палату представителей, которая должна рассмотреть закон с возражениями Президента не позднее тридцати дней. Если закон будет принят Палатой представителей повторно большинством не менее двух третей голосов от полного состава, он вместе с возражениями Президента в пятидневный срок направляется в Совет Республики, который также должен рассмотреть его повторно не позднее двадцати дней. Закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики. Закон после преодоления Палатой представителей и Советом Республики возражений Президента подписывается Президентом в пятидневный срок. Закон вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан Президентом в этот срок [1]. Иными словами, право вето Президента не абсолютное и может быть преодолено Парламентом, как это предусмотрено и в Конституциях большинства европейских государств. Возникает вопрос: а нужно ли Президенту право законодательной инициативы, если он имеет возможность самостоятельно издать акт, который будет носить нормативный характер?

На конституционном уровне предусмотрена возможность делегирования законодательных полномочий Президенту. Часть 1 статьи 101 гласит, что «Палата представителей и Совет Республики законом, принятым большинством голосов от полного состава палат, по предложению Президента могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона» [1]. Этот закон должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов. Норма эта, как ни странно, не однозначная, ввиду чего необходимо прибегнуть к исследованию, проведенному И.Н. Киряковой, которая писала, что «согласно статье 182 Регламента Палаты представителей Республики Беларусь проект закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий на издание декрета, имеющего силу закона, вносится в Палату представителей Президентом Республики Беларусь». Статья 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» имеет аналогичное содержание. Их отличие заключается в том, что в статье 182 Регламента Палаты представителей Республики Беларусь указывается, что проект закона «вносится» Президентом Республики Беларусь в Палату представителей Республики Беларусь, а в статье 29 Закона «О Президенте Республики Беларусь» – «может вноситься». Анализ содержания указанных норм не позволяет однозначно утверждать о том, что Президент Республики Беларусь обладает исключительным правом самостоятельно определять во вносимом проекте закона предмет регулирования декрета» [2]. Коллизии в законодательстве можно найти и по предмету делегирования. Так, Конституция лишь раскрывает случаи, по которым не допускается делегирование: «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. Закон о делегировании законодательных полномочий Президенту не может разрешать ему изменение этого закона, а также предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу» [1]. С другой стороны,

текст статьи 29 Закона «О Президенте Республики Беларусь» позволяет утверждать, что предмет регулирования определяется либо Парламентом, либо Президентом, при этом за Парламентом сохраняется право внесения изменений и дополнений в проект Президента [3]. Без ответа остается вопрос о том, на протяжении какого срока Президент Республики Беларусь может использовать делегированные ему полномочия. В статье 101 Конституции Республики Беларусь нет конкретного указания на то, что использование делегированных полномочий может осуществляться несколько раз. В то же время, не указан и запрет на многократное использование этих полномочий, что подтверждает возможность использования делегированных полномочий 2 и более раз на протяжении всего времени делегирования. Возможно, что именно по причине недостаточной правовой регламентации делегирования законодательных полномочий Президенту, ее (регламентации – прим.) противоречивости, данный институт может выступать ярким примером так называемых «спящих полномочий». Складывается интересная ситуация. В Республике Беларусь есть полноценный правовой институт делегирования законодательных полномочий, который за всю практику белорусского правотворчества ни разу не применялся.

Институт контрасигнатуры актов Президента лишь единожды представлен в Конституции Республики Беларусь. В силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Если такие декреты издаются по предложению Правительства, они скрепляются подписью Премьер-министра. Какова же роль этой подписи? Мнение ученых расходится. Кодавбович В.А. считает, что «подпись Премьер-министра означает также, что правительство несет только моральную и политическую ответственность за предложенный декрет, любая другая ответственность исключается» [4]. По мнению же Лагуна Д.А.: «Скрепление подписью Премьер-министра временного декрета, изданного по предложению Правительства, следует понимать разделение Советом Министров наравне с Президентом за принятое решение» [5]. Схожее мнение имеет и Василевич Г.А., который говорит том, что «это (введение института контрасигнирования – прим.) сделано для того, чтобы подчеркнуть ответственность Правительства» [6, с. 619]. К сожалению, точного ответа на поставленный вопрос найти не представляется возможным по причине того, что законодательство не раскрывает истинную цель применения контрасигнатуры Премьер-министра.

Сложным и объемным видится вопрос подзаконного правотворчества Президента Республики Беларусь. Декреты Президента носят нормативный характер и стоят в иерархии нормативных правовых актов на одной ступени с законами. Иным образом обстоят дела с указами и распоряжениями Президента. Указы могут быть как нормативного, так и ненормативного характера. Как ни странно, ни Конституция, ни Закон Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», ни Закон Республики Беларусь «О Нормативных правовых актах» не определяют четко, какие отношения регулируются этим нормативным правовым актом, а также не раскрывают причины и процедуру его принятия. Точно такая же ситуация и с иным актом Президента – распоряжением. Согласно Закону Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», распоряжение – это правовой акт, принимаемый (издаваемый) с целью осуществления конкретных (разовых) организационных, контрольных или распорядительных мероприятий либо рассчитанный на иное однократное применение. Чуть ниже по тексту добавлено, что распоряжение Президента Республики Беларусь относится к ненормативным актам, если иное не предусмотрено Президентом Республики Беларусь [7]. Иными словами, Конституция Республики Беларусь предусматривает возможность издания Президентом актов распорядительного и толковательного характера, закрепляя, вместе с тем, возможную нормативность данных актов. Отсутствие четкой правовой регламентации на столь высоком уровне вызывает ряд вопросов, ведь подзаконное правотворчество – важный элемент в механизме правоприменения. Именно оно определяет суть будущей реализации того или иного акта. Нормативность либо не нормативность подобных актов напрямую влияет на их положение в иерархии нормативных правовых актов Республики Беларусь. По мнению автора, данный вопрос не терпит вариативности, которую допустил законодатель, оставив без внимания подробное юридическое раскрытие содержания подзаконных актов Президента Республики Беларусь.

Издание декретов в случаях особой необходимости предусмотрено статьями 85 и 101 Конституции Республики Беларусь. В частности, статья 101 гласит, что «в силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты». Понятие «особой необходимости» законодательно не объясняется. Сразу же после внесения дополнений и изменений в Конституцию Республики Беларусь в 1996 году был предпринят ряд попыток обратить внимание на эту проблему: «Законодателю следует четко определить, в каких случаях «особой необходимости» могут издаваться декреты, имеющие силу закона» [8]; «целесообразно определить перечень случаев, вызывающих особую необходимость принятия временных декретов» [9]. В виду отсутствия точной формулировки, разумно прибегнуть к определению временного декрета, максимально раскрывающего его суть, которое дал Д.А. Лагун. По его словам, временный декрет Президента Республики Беларусь можно определить как «имеющий силу закона экстраординарный нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в соответствии с Конституцией в исключительных случаях особой необходимости для оперативного регулирования наиболее важных общественных отношений» [10]. К сожалению автора, на

сегодняшний день обоснование особой необходимости зачастую отсутствует. Новая концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь [11] должна была решить проблему, тем не менее, на практике она себя не показала ввиду того, что не раскрывает исчерпывающий список обстоятельств, вызывающих особую необходимость принятия временного декрета. Автор также считает важным отметить, что в законодательстве не содержится прямых указаний на предмет регулирования временного декрета. Ограничения для декрета тождественны ограничениям для закона, отсюда можно сделать вывод о том, что предмет регулирования этих двух нормативных правовых актов одинаков. Параллельно с отсутствием в законодательстве ссылок на предмет временного декрета, там отсутствуют и указания, касающиеся сроков действия временного декрета. Фактически, декрет действует до тех пор, пока Президент не признает его утратившим силу либо пока Парламент не проголосует за его отмену.

Как следствие проведенного исследования, автор предлагает варианты совершенствования законодательства о нормотворческих полномочиях Президента Республики Беларусь. *Во-первых*, автор считает необходимым сохранить за Президентом право законодательной инициативы, почетную обязанность подписывать акты Парламента и право вето как один из наиболее простых и естественных способов участия Президента в процессе нормотворчества. *Во-вторых*, автор предлагает ограничить право Президента на издание временных декретов, усложнив процедуру их принятия. Добавить в Конституцию части статей или отдельные статьи, предусматривающие: необходимость обоснования временного декрета перед Парламентом до его принятия, или необходимостью заслушивания мнения Совета Министров по поводу реализации временного декрета с последующей контрассигнацией Премьер-министром и министром, по отрасли которого принимается временный декрет, или консультирование с Конституционным судом Республики Беларусь на предмет соответствия проекта временного декрета Конституции. *В-третьих*, автор предлагает пересмотреть, определить юридическую силу и тип актов Президента – указов, распоряжений. Сделать это необходимо для того, чтобы привести всю систему актов Президента к единому порядку. Очевидно, что нынешняя система, при которой 2 из 3 актов могут быть как нормативными, так и ненормативными, нелогична. Предлагаемая формула проста:

- 1) декреты (как делегированные, так и временные) – нормативные правовые акты;
- 2) указ – ненормативный акт подзаконного характера;
- 3) распоряжение – ненормативный акт распорядительного характера.

В-четвертых, автор предлагает сохранить институт делегирования законодательных полномочий Президенту, с оговоркой на то, что необходимо более детально прописать в соответствующих нормативных правовых актах процедуру делегирования, предмет делегирования и сроки делегирования. По мнению автора, вышеперечисленная модель правотворчества позволит увеличить эффективность работы всей правовой системы Республики Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/belarus.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.
2. Кирякова, Н. И. Закрепление института делегированного законодательства в Республике Беларусь / И. Н. Кирякова // Экономические и юридические науки. Теория и история государства и права. – 2010.
3. О Президенте [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 21 февраля 1995 г. № 3602-XII : в ред. Закона Респ. Беларусь от 6 окт. 2006 г. № 166-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
4. Кодабович, В. А. Правовая природа указов и декретов Президента Республики Беларусь / В. А. Кодабович // Гуманіт.-экан. весн. – 1997. – № 1. – С 131.
5. Лагун, Д. А. Юридический статус временных декретов / Д. А. Лагун // Вестник БГУ. Сер. 3. – 2010. – № 3. – С. 85–89.
6. Василевич, Г. А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник / Г. А. Василевич. – Минск : Книжный Дом, 2010. – 768 с.
7. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
8. Исполнительная власть в политической системе Республики Беларусь: теория, опыт, проблемы / В. А. Бобков [и др.] ; под ред. В.А. Бобкова. – Минск : БАПН, 2002. – 200 с.
9. Калинин, С. А. Сила и слабость закона / С. А. Калинин // Бюллетень нормативно-правовой информации. – 2001. – № 6. – С. 23.
10. Лагун, Д. А. Понятие правового акта главы государства / Д. А. Лагун // Проблемы развития юридической науки и совершенствования правоприменительной практики : сб. науч. тр. / редкол.: С.А. Балашенко (гл. ред.). – Минск : БГУ, 2005. – С. 66–79.
11. О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 / Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь, 2002.