

УДК 342.529

**НАПРАВЛЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИНСТИТУТА  
ДЕЛЕГИРОВАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

*канд. юрид. наук И.Н. КИРЯКОВА  
(Полоцкий государственный университет)*

*В большинстве современных государств законодательная процедура – сложный и длительный процесс. Часто возникает ситуация, при которой парламент не успевает своевременно реагировать на изменения, происходящие в обществе, путём принятия законов. Данные обстоятельства обусловили необходимость делегирования законодательных полномочий парламентом другим государственным органам, результатом которого является издание актов на основании делегированных законодательных полномочий. Анализ механизма закрепления института делегированного законодательства в Республике Беларусь, показал несовершенство формулировки конституционных положений о данном институте. Рассматриваются направления по совершенствованию института делегированного законодательства в Республике Беларусь. Автором предлагается собственная формулировка дополнений о делегировании законодательных полномочий в статью 12 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» и статью 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь».*

**Введение.** В настоящее время многие учёные утверждают, что при принятии Конституции Республики Беларусь 1996 года учитывался лучший мировой опыт, особенно опыт Франции. Применение опыта европейских стран, относящихся к романо-германской правовой семье, в конституционном закреплении института делегированного законодательства обусловлено прежде всего вхождением Республики Беларусь в романо-германскую правовую семью, а следовательно, необходимостью соответствия белорусской правовой системы основным традициям и закономерностям развития данной правовой семьи.

В Конституции Республики Беларусь закреплено право Президента на издание декрета на основе делегируемых ему Парламентом Республики Беларусь полномочий. Однако в ней не содержится механизма контроля над процессом издания данных актов, позволяющего разграничивать полномочия между Парламентом и Президентом Республики Беларусь по принятию законодательных актов и, следовательно, предотвратить возникновение противоречий в законодательстве.

Анализ механизма закрепления института делегированного законодательства в Республике Беларусь позволяет сделать вывод о несовершенстве формулировки конституционных положений о данном институте, что проявляется в наличии противоречий в тексте Основного Закона и неэффективности закреплённого в нём механизма передачи законодательных полномочий. В Конституции Республики Беларусь не содержатся следующие главные положения данного института: процедура последующего парламентского утверждения декретов, издаваемых на основе делегированных полномочий; порядок вступления их в юридическую силу; условия их изменения и отмены.

Сделанные выводы позволяют утверждать о наличии в Республике Беларусь необходимости дальнейшего совершенствования процесса делегирования законодательных полномочий, учитывая опыт стран, относящихся к романо-германской правовой семье. Позитивный опыт отдельных государств романо-германской правовой семьи может оказать существенную роль в совершенствовании процесса делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь.

**Основная часть.** Анализ направлений по совершенствованию института делегированного законодательства начнем с вопроса, связанного с необходимостью установления порядка внесения изменений и дополнений в декреты, издаваемые Президентом Республики Беларусь в порядке делегирования законодательных полномочий, и их отмены.

В части первой пункта 92 Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» предусмотрено: «Внесение изменений и (или) дополнений в акт осуществляется принявшим (издавшим) его нормотворческим органом (должностным лицом) путем принятия (издания) акта того же вида, что и акт, в который они вносятся» [1].

В соответствии с указанной нормой внесение изменений и дополнений в декрет, издаваемый Президентом Республики Беларусь в порядке делегирования законодательных полномочий, возможно путём издания Президентом Республики Беларусь такого же вида декрета.

Однако следует учитывать тот факт, что издание данного вида декрета осуществляется на основании закона, которым Парламент Республики Беларусь делегирует свои полномочия. Данные обстоятель-

ства обуславливают необходимость предоставления права Парламенту Республики Беларусь изменять установленный декретом порядок регулирования определённых общественных отношений.

Согласно части второй статьи 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь в период срока полномочий Президента Республики Беларусь на издание декрета, имеющего силу закона, Национальное собрание не вправе принимать законы по вопросам, по которым Президенту Республики Беларусь делегированы законодательные полномочия на издание декрета [2].

Такое же положение содержится в части четвертой статьи 12 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» [3].

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в течение срока действия делегированных полномочий и после прекращения срока их действия Президент Республики Беларусь может изменить данный вид декрета другим декретом того же вида, который должен также соответствовать закону о делегировании полномочий. После прекращения срока действия делегированных полномочий такой декрет может быть изменен или дополнен также законом.

Предлагается закрепить в статье 12 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» право Парламента вносить изменения в декрет Президента Республики Беларусь после прекращения срока действия делегированных полномочий.

Аналогичную приведенной процедуру изменения декретов, издаваемых Президентом Республики Беларусь на основании делегированных полномочий, предлагается применять и в отношении процедуры их отмены. В части первой пункта 93 Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» предусмотрено: «Признание акта (его структурных элементов) утратившим силу осуществляется принявшим (издавшим) этот акт нормотворческим органом (должностным лицом) путем принятия (издания) акта того же вида, что и акт, который или структурные элементы которого признаются утратившими силу» [1].

Согласно части первой пункта 94 вышеуказанного Указа Президента Республики Беларусь признание утратившими силу декретов Президента Республики Беларусь (их структурных элементов) осуществляется декретами Президента Республики Беларусь.

Анализ указанных выше норм позволяет утверждать о том, что отмена декрета, издаваемого Президентом Республики Беларусь на основании делегированных полномочий, декретом того же вида возможна в течение срока действия делегированных Президенту Республики Беларусь полномочий и после прекращения срока их действия.

Поскольку издание данного вида декрета Президентом Республики Беларусь происходит на основании закона, которым Парламент Республики Беларусь делегирует свои полномочия, то после прекращения действия срока делегированных полномочий Парламент Республики Беларусь может законом отменить действие данного вида декрета.

В целях совершенствования механизма передачи Парламентом Республики Беларусь законодательных полномочий и осуществления контроля над изданием Президентом Республики Беларусь данного вида декрета предлагается:

1) *конкретизация способа делегирования законодательных полномочий.* В Республике Беларусь применяется прямой способ делегирования законодательных полномочий Президенту Республики Беларусь, согласно которому Парламент Республики Беларусь делегирует полномочия посредством закона, который должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов. Предлагается дополнить статью 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» и статью 12 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», согласно которым проект закона о делегировании Президенту законодательных полномочий должен определять круг отношений, регулируемых декретом, и срок полномочий Президента на издание декрета, нормами о том, что данный закон представляет собой «закон-рамку», устанавливающий основные принципы регулирования отношений, которые являются предметом декрета. Данный порядок делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь позволит сохранить роль Парламента Республики Беларусь как законодательного органа и экономить его время, так как закон о делегировании полномочий Президенту Республики Беларусь будет представлять собой «закон-рамку», который согласно статье 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь вносится, а следовательно, разрабатывается Президентом, однако согласно статье 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь за Парламентом Республики Беларусь сохраняется право не одобрить данный закон.

Необходимо указать на то, что Конституция Республики Беларусь является основным законом, закрепляющим основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений. Нормы, закрепленные в Конституции Республики Беларусь, получают свою конкретизацию в других законодательных актах и актах законодательства. Поэтому целью конкретизации способа делегирования законодательных полномочий путем внесения дополнений в статью 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» и статью 12 Закона Республики Беларусь «О Нацио-

нальном собрании Республики Беларусь», согласно которым проект закона о делегировании Президенту законодательных полномочий должен определять круг отношений, регулируемых декретом, и срок полномочий Президента на издание декрета, нормами о том, что данный закон представляет собой «закон-рамку», устанавливающий основные принципы регулирования отношений, которые являются предметом декрета, является не внесение изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, а наполнение конкретным содержанием словосочетания «определить предмет правового регулирования», так как в Конституции Республики Беларусь не установлены границы, объем установления предмета регулирования декрета Президента Республики Беларусь, издаваемого на основании делегированных ему полномочий, каковы его особенности, порядок его осуществления, сроки и др.;

2) *закрепление последующего парламентского контроля.* Согласно статье 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь проект закона о делегировании полномочий рассматривается Палатой представителей и считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей [2]. Содержание данной нормы позволяет утверждать о существовании в Республике Беларусь предварительного парламентского контроля. Поскольку проект закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий будет представлять собой «закон-рамку», то одобрение Парламентом Республики Беларусь данного проекта закона фактически означает его согласие с содержанием в последующем принятого Президентом Республики Беларусь декрета.

Однако в отношении данной процедуры в проведенном исследовании термин «парламентский контроль» рассматривается не в строгом его понимании, а как возможность Парламента Республики Беларусь влиять на процесс издания Президентом Республики Беларусь декрета на основании делегированных ему законодательных полномочий, а также его содержание, так как Парламент Республики Беларусь имеет право его отклонить.

Частью третьей пункта 35 Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» предусмотрено, что нормотворческий орган направляет информацию об актах, принятых в порядке делегирования полномочий, нормотворческому органу, делегировавшему эти полномочия [1].

Предлагается внести дополнения в статью 12 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» и статью 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», устанавливающие положения о том, что Президент Республики Беларусь обязан направить информацию Парламенту Республики Беларусь о реализации норм, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий, при издании декрета на основании делегированных ему Парламентом полномочий.

Предлагается следующая формулировка дополнений в статье: *«После издания Президентом Республики Беларусь декрета на основе делегированных ему Парламентом Республики Беларусь полномочий Президентом направляется информация Парламенту о реализации норм, касающихся порядка издания данного вида декрета, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий».*

Одобрение Парламентом Республики Беларусь проекта закона о делегировании Президенту законодательных полномочий фактически означает его согласие с содержанием в последующем принятого Президентом Республики Беларусь декрета, так как данный закон представляет собой «закон-рамку». Поэтому в последующем видится достаточным то, что контроль Парламента Республики Беларусь при издании декрета на основании делегированных им Президенту Республики Беларусь полномочий будет заключаться в получении Парламентом информации от Президента о реализации норм, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий.

Считаем, что нет необходимости в закреплении нормы о том, что Президентом Республики Беларусь должна направляться информация Парламенту Республики Беларусь о реализации норм, касающихся не только порядка издания декрета на основании делегированных ему законодательных полномочий, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий, но и его содержания.

Обоснованием данной точки зрения являются следующие аргументы:

1) поскольку проект закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий в соответствии с предложениями по конкретизации способа делегирования законодательных полномочий будет представлять собой «закон-рамку», то одобрение Парламентом Республики Беларусь данного проекта закона фактически означает его согласие с содержанием в последующем принятого Президентом Республики Беларусь декрета;

2) повторное рассмотрение Парламентом Республики Беларусь декрета, издаваемого Президентом Республики Беларусь на основании делегированных ему законодательных полномочий, затягивает процесс издания данного вида декрета, а, следовательно, исключает главный смысл делегирования законо-

дательных полномочий – оперативное урегулирование общественных отношений и экономия парламентского времени;

3) после издания декрета Президентом Республики Беларусь на основании делегированных ему законодательных полномочий он подлежит немедленному официальному опубликованию, то есть существует возможность изучить содержание декрета.

Такую процедуру парламентского контроля, как и форму контроля над изданием Президентом Республики Беларусь временных декретов, нельзя отнести к парламентскому утверждению. Правильным видится назвать ее процедурой принятия таких актов Парламентом к сведению [4, с. 40].

Таким образом, особенностью данного вида контроля является то, что его нельзя отнести к «парламентскому утверждению» в строгом понимании данного термина. Правильным видится в отношении данной процедуры применять формулировку «принятие декрета, издаваемого Президентом Республики Беларусь на основании делегированных полномочий, Парламентом Республики Беларусь к сведению». Объясняется это тем, что содержание данной формы парламентского контроля исключает последующее рассмотрение декрета Парламентом, что обосновывается следующими аргументами:

1) необходимостью экономии времени Парламента Республики Беларусь и оперативного урегулирования тех или иных общественных отношений, что и является главной причиной и достоинством передачи парламентом законодательных полномочий;

2) согласно статье 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь проект закона о делегировании полномочий рассматривается Палатой представителей и считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей. Содержание данной нормы позволяет утверждать о существовании в Республике Беларусь предварительного парламентского контроля. Поскольку проект закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий будет представлять собой «закон-рамку», то одобрение Парламентом Республики Беларусь данного проекта закона фактически означает его согласие с содержанием в последующем принятого Президентом Республики Беларусь декрета;

3) согласно статье 63 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» после издания декрета Президентом Республики Беларусь на основании делегированных ему законодательных полномочий он подлежит немедленному официальному опубликованию, т.е. существует возможность изучить содержание декрета [5].

Однако осуществление контроля за соблюдением именно порядка издания данного вида декрета Президента Республики Беларусь имеет важное юридическое значение, что обосновывается следующим:

1) если будет установлено, что срок для реализации переданных Президенту Республики Беларусь полномочий не истек, то согласно части второй статьи 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь в период срока полномочий Президента Республики Беларусь на издание декрета, имеющего силу закона, Национальное собрание не вправе принимать законы по вопросам, по которым Президенту Республики Беларусь делегированы законодательные полномочия на издание декрета;

2) если будет установлено, что срок для реализации переданных Президенту Республики Беларусь полномочий не истек, то анализ конституционных норм о данном институте позволяет сделать вывод о том, что Президент Республики Беларусь вправе еще раз воспользоваться предоставленными ему полномочиями;

3) если будет установлено, что декрет издан Президентом Республики Беларусь по окончании срока, установленного для реализации переданных ему полномочий, то согласно части второй статьи 32 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» декреты Президента или их отдельные нормы, полностью или в части расходящиеся с законом, которым предоставлены полномочия на их издание, не имеют юридической силы [6].

Относительно порядка и сроков осуществления данной формы контроля необходимо указать, что Президентом Республики Беларусь немедленно после издания декрета на основании делегированных ему полномочий направляется информация Парламенту Республики Беларусь о реализации норм, касающихся порядка издания данного вида декрета, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий. Парламент Республики Беларусь осуществляет контроль в течение 10 дней, по истечении которых, при соблюдении установленного порядка согласно части 1 статьи 65 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» декрет вступает в юридическую силу; при не соблюдении установленного порядка согласно части 2 статьи 32 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» декреты Президента или их отдельные нормы, полностью или в части расходящиеся с законом, которым предоставлены полномочия на их издание, не имеют юридической силы, то есть декрет не вступает в силу.

**Заключение.** Анализ механизма закрепления института делегированного законодательства в Республике Беларусь, позволяет сделать вывод о несовершенстве формулировки конституционных положений о данном институте. Необходимо дальнейшее совершенствование процесса делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь, учитывая опыт стран, относящихся к романо-германской правовой семье. Совершенствование данного института видится по следующим направлениям:

- 1) закрепление порядка внесения изменений и дополнений в декреты, издаваемые Президентом Республики Беларусь в порядке делегирования законодательных полномочий, и их отмены;
- 2) конкретизация способа делегирования законодательных полномочий;
- 3) закрепление последующего парламентского контроля.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Респ. Беларусь, 11 августа 2003 г., № 359: с изм. и доп.: текст по состоянию на 24 февраля 2012 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 92. – 1/4856.
2. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: постановление Палаты представителей Национального собрания Респ. Беларусь, 9 ноября 2008 г., № 1033-ПЗ/IX // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 248. – 4/5670.
3. О Национальном собрании Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь 8 июля 2008 г., № 370-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 10 июля 2012 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 172. – 2/1467.
4. Василевич, Г.А. Источники белорусского права: принципы, нормативные акты, обычаи, прецеденты, доктрина / Г.А. Василевич. – Минск: Тесей, 2008.
5. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь 10 января 2000 г., № 361-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 2 июля 2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 7. – 2/136.
6. О Президенте Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 21 февраля 1995 г., № 3602-ХП: с изм. и доп.: текст по состоянию на 6 октября 2006 г. // Ведомости Национального собрания Респ. Беларусь. – 1997. – № 24. – 2/463.

Поступила 29.06.2012

#### THE WAYS OF IMPROVEMENT OF THE INSTITUTION OF DELEGATED LEGISLATION IN THE REPUBLIC OF BELARUS

##### I. KIRYAKOVA

*The legislative process is difficult and long in the most foreign countries. Very often such situations arise, when the Parliament does not have time to react to social changes by passing laws. These circumstances cause the necessity to delegate legislative power by Parliament to other branches of power. The results of such delegation are the acts passed on the basis of delegated legislative power. The analysis of the mechanism of fixing of the institution of delegated legislation in the Republic of Belarus shows the imperfections in the formulation of constitutional clauses defining that institution. So the analysis of the ways of improvement of the institute of delegated legislation in the Republic of Belarus is carried out in this article. The author suggests her own definition of supplements to the clause 12 in the law on the National Assembly of the Republic of Belarus and to the clause 29 in the law on the President of the Republic of Belarus that determine the institution of delegated legislation.*