

АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ИЗДАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ВРЕМЕННЫХ ДЕКРЕТОВ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

*М.С. Петрова
Витебск, УО «ВГУ им. П.М. Машерова»*

Президент Республики Беларусь уполномочен издавать декреты двух видов: декреты, право на издание которых делегировано Президенту Парламентом, и временные декреты.

Поскольку с вступлением в силу изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь 1994 года на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года, предусмотревших издание декретов Президентом Республики Беларусь, декреты, право на издание которых делегировано Президенту Парламентом, ни разу не издавались, автор не будет уделять особое внимание исследованию данного вида актов. В издании декретов указанного вида и не было необходимости, так как в этой же ст.101 Конституции закреплено, что «в силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона».

Проведя подробный анализ изданных декретов, автором были сформированы некоторые статистические данные. За 15 лет (с 11 декабря 1996 года по 1 января 2012 года) Президентом Республики Беларусь было издано 313 временных декретов, большинство из которых (162 декрета) являются действующими в настоящее время. Однако в последние 4 года (2008-2011 годы) наблюдается постепенное уменьшение количества издаваемых актов данного вида (за указанный период более чем в два раза), при этом большинство из них вносит изменения и дополнения в ранее принятые декреты, а не регулирует новые общественные отношения. Данный факт может свидетельствовать о том, что Глава государства (органы государственного управления в его лице) начал более ответственно подходить к использованию им права издания декретов.

Однако проведенный анализ свидетельствует также и о том, что при подготовке декретов органами государственного управления для последующего подписания их Президентом допускаются неточности, противоречия и несоблюдение иерархичности нормативно-правовых актов.

Так, следует обратить внимание на следующий проблемный момент. В силу ст.101 Конституции временные декреты должны быть в трехдневный срок представлены для последующего рассмотрения Палатой представителей, затем Советом Республики. Эти декреты сохраняют силу, если они не отменены не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат.

В странах, где принимаются декреты (ордонансы, указы и т.п.) Главой государства, декрет считается принятым, если он утвержден Парламентом, т.е. за него проголосовало половина состава Парламента. В Республике Беларусь, как видно из приведенных норм ст.101 Конституции, декрет Президента не утверждается, а сохраняет силу.

По моему мнению:

1) сбор не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат для отмены принятого декрета, по сравнению с половиной состава Парламента для его утверждения, является довольно сложной процедурой, даже исходя из чисто физического фактора, т.к. на заседаниях не всегда присутствует полный состав палат;

2) утверждение декрета Главой государства Парламентом, а не сохранение его силы, является более демократичной процедурой;

3) в период работы сессий палат Парламента депутатов и членов Совета Республики необходимо отвлекать на проверку Декретов Президента, что свидетельствует о формальном подходе к ее проведению.

На данный момент ни один декрет Президента палатами Национального собрания отменен не был. 18 декабря 2002 года Палата представителей впервые в практике белорусского Парламента приняла решение об отмене декрета, однако это решение не было поддержано Советом Республики, который принял данный декрет к сведению.

Вызывает интерес следующее. Частью третьей ст.101 Конституции предусмотрено, что палаты Парламента могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены. В отношении временных декретов Президента Республики Беларусь установлен усложненный порядок их отмены (квалифицированным большинством) по сравнению с принятием обычных законов. Таким образом, указанное положение Конституции фактически полностью блокирует дальнейшую законодательную деятельность Парламента в сфере, урегулированной временным декретом.

Действующее законодательство не дает ответа на вопрос, вправе ли Глава государства в случае отмены временного декрета Парламентом издать новый декрет аналогичного содержания. Во всяком случае, правовых препятствий для этого не усматривается. В то же время такой подход сводит на нет право законодательного органа на отмену временных декретов.

Существует также проблема определения пределов правового регулирования рассматриваемых правовых актов. В отличие от декретов, издаваемых на основании делегированных полномочий, Конституция прямо не ограничивает сферу общественных отношений, в которой возможно регулирование временными декретами.

В ст.101 Конституции приведен перечень вопросов, решение которых не допускается путем издания декретов. Данный перечень ограничений несомненно относится и к временным декретам, хотя прямого указания на это в Конституции не имеется.

Однако 13 августа 1997 года Президент подписал Декрет №15 «Об уточнении показателей бюджета Республики Беларусь на 1997 года», в котором он перераспределил средства бюджета, а уточнение показателей бюджета – это исключительная прерогатива Национального Собрания Республики Беларусь.

4 апреля 2006 года Президент подписал декрет №5 «О внесении изменения в состав Наблюдательного совета Парка высоких технологий». Из названия декрета и его текста видно, что данный акт не носит нормативного характера и в полной мере мог бы быть оформлен указом Президента. Необходимо законодательно разграничить вопросы, регулируемые декретом, указом и иным актом Президента.

Еще одним «белым» пятном в практике издания нормативных актов Президентом Республики Беларусь является вопрос об установлении сроков действия временных декретов. Сам термин «временный декрет» предполагает непостоянный характер правового регулирования общественных отношений этими актами, но в законодательстве нигде не закреплен данный аспект, и становится неясен временный характер декретов. Ясно только, что рано или поздно декреты должны быть трансформированы в законы, но каким образом также остается непонятным, в силу невозможности регулирования отношений, установленных декретом.

Если сравнить этот аспект нормотворчества в Республике Беларусь с другими европейскими странами, то в большинстве из них, где существует практика

принятия нормативных актов главами государств (декреты, декреты-законы, ордонансы) вопрос урегулированный декретом, как правило, в межсессионный период, выноситься на обсуждение в ближайшую сессию парламента, и там решается судьба декрета: либо на его основе издается закон, либо он утрачивает силу.

Для решения данного вопроса необходимо либо четко указывать временные рамки в самом декрете, либо на уровне закона установить конкретный временной период действия временного декрета (например, 6 месяцев со дня вступления его в силу). За это время Национальное Собрание должно принять закон, регулирующий отношения, изложенные в декрете Президента. Это не противоречит ст.101 Конституции, которая закрепляет, что Палаты могут регулировать законом отношения, на основе декретов, которые отменены.

Возвращаясь к статистическим данным, следует отметить, что на сегодняшний день действуют декреты, принятые еще в 1997 году. В целом же, из общей массы принятых декретов на 1 января 2012 года действующими являются 162 декрета (в том числе 30 декретов, принятых более 10 лет назад.), 149 – утратили силу (в силу разных причин, в том числе включения их положений в законы или кодексы), 2 – не применяются.

При создании четкой сбалансированной системы законодательства (к чему собственно и стремится Республика Беларусь) необходимо пристальное внимание уделять вопросу соблюдения иерархии нормативных правовых актов. Спорное место занимает расположение временных декретов Президента Республики Беларусь в данной схеме относительно Конституции и законов.

На этот счет мнения в юридической науке расходятся. Некоторые юристы считают, что временные декреты, как форма чрезвычайного законодательства, согласно ст.101 Конституции имеют силу закона, но не более. Другие ученые говорят о подзаконности всех декретов Президента, так как из ст.7 Конституции вытекает принцип верховенства права, одним из атрибутов которого несомненно является верховенство закона, а ст.6, закрепляет принцип разделения властей и недопустимости совмещения в одном лице или государственном органе функций различных ветвей власти. Также в юридической науке существует мнение о том, что временные декреты носят надзаконный характер. В соответствие с этим они приводят аргументы о том, что вывод об их соотношении с законами можно сделать исходя из части третьей ст.101 Конституции. Данная норма предусматривает, что декреты сохраняют силу, если они не отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат Национального собрания. Таким образом, если декрет не отменен Парламентом квалифицированным большинством голосов, то он действует даже в случае коллизии его с законом, что корреспондируется и с частью третьей ст.137 Конституции. Фактически временные декреты в иерархии правовых актов поставлены Конституцией выше законов.

В соответствии со ст.137 Конституции Республики Беларусь Конституция обладает высшей юридической силой. Другие нормативные акты издаются на основе и в соответствии с ней, и в случае расхождения Конституции с другими актами она имеет преимущество.

Толкование данной нормы выглядит вполне однозначным и четким на первый взгляд. Но вызывает некоторое недоумение ч.2 ст.101 Конституции, а именно та ее часть, которая говорит о недопустимости делегирования полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование. Законодателем совершенно четко формулируется, что такие изменения не смогут вноситься декретами, изданными на основе закона, делеги-

рующего Президенту законодательное право на его издание, (далее – делегированные декреты). В это же время, компетенция деятельности временных декретов в данных вопросах не оговаривается. Конечно, было ошибочным сделать из этого вывод о том, что временными декретами могут вноситься изменения и дополнения в Конституцию, а также производиться ее толкование. В таком случае данный вид нормативных правовых актов имел бы большую юридическую силу по сравнению с самой Конституцией, что недопустимо. Из данной коллизии норм Конституции совершенно ясно вытекает необходимость более четкого законодательного урегулирования данного вопроса.

Часть 3 ст.137 Конституции устанавливает, что в случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом. Иными словами, в случае коллизии делегированного декрета и закона, закон имеет высшую юридическую силу. Но, как уже говорилось выше, данный вид декретов ни разу не издавался, тогда как декреты, изданные в силу особой необходимости по инициативе самого Президента (временные), получили довольно широкое распространение. Вызывает некоторое непонимание тот факт, что при подобной практике издания временных декретов, их юридическая сила и место в системе законодательства четко не определены ни в Конституции, ни в иных нормативных правовых актах.

В то же время ч.3 ст.101 Конституции устанавливает, что временные декреты в трехдневный срок с момента их подписания Главой государства должны быть представлены в Палату представителей и Совет Республики для последующего их рассмотрения, и, в случае, если они не отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат данные акты сохраняют силу. Нормы указанной статьи Конституции позволяют сделать вывод, что в иерархии нормативных правовых актов временные декреты ставятся законодателем выше законов. Об этом наиболее ярко свидетельствует то, что для вступления в силу закона, его должно принять Национальное собрание Республики Беларусь, в то время, как декрет сохраняет силу, пока его не отменит все то же Национальное собрание, причем не менее чем, двумя третями голосов от полного состава каждой из палат, что представляется довольно сложным в силу определенных организационно-политических условий.

Кроме того, в той же части ст.101 Конституция ограничивает возможность Национального собрания – законодательного органа Республики Беларусь – регулировать отношения, возникшие на основе декрета, пока тот не отменен, несмотря на то, что временные декреты и принимаются с целью временной регламентации определенных отношений до тех пор, пока не будет принят соответствующий закон. Вот и получается замкнутый круг: закон не может быть принят, пока сохраняет силу декрет (так устанавливает Конституция), но и декрет не может быть отменен, пока не принят нужный закон (это вызовет несоблюдение одного из основных принципов законодательства – о непрерывности регулирования возникших отношений).

В силу всего вышеизложенного возникает вопрос о правильности употребления в Конституции и Законах Республики Беларусь термина «декрет, имеющий силу закона», предполагающего, что и законы и декреты должны иметь равную юридическую силу, в то время как, Конституция фактически располагает данные нормативные акты в следующей последовательности относительно их верховенства друг к другу: временные декреты, законы, делегированные декреты.

Таким образом, в настоящее время законодательная система Республики Беларусь, кроме Конституции – Основного Закона, включает три вида актов (вре-

менные декреты, законы, делегированные декреты), имеющих силу закона, однако различающихся по своему положению в иерархии нормативных правовых актов. Декреты Президента носят как подзаконный, так и надзаконный характер. Кроме вопросов о соответствии такой практики принципам гражданского общества (а именно принципу разделения властей), в данной ситуации возникают определенные затруднения в правотворческой и правоприменительной деятельности. Решение этой проблемы заключается в четком определении юридической силы каждого вида нормативного правового акта на законодательном уровне.

Исходя из вышеуказанного аспекта, вытекает следующий проблемный вопрос о правомерности внесения изменений и дополнений в нормативные акты другими актами, имеющими не идентичный статус.

Так, 6 октября 2006 года Президент подписал указ №605 «О некоторых вопросах государственной регистрации общественных объединений и их союзов (ассоциаций)», которым внес изменения и дополнения в декреты Президента Республики Беларусь от 26 января 1999 года №2, от 18 апреля 2001 года №9, от 27 марта 2002 года №8, от 11 сентября 2003 года №20, от 26 января 1999 года №2, от 16 марта 1999 года №11. И такие указы Президентом принимались неоднократно.

За всю практику издания Главой белорусского государства нормативных актов, в 15 декретов изменения и дополнения были внесены указами, а в 90 декретов изменения и дополнения вносились как декретами, так и законами и указами.

Следует отметить, что и сами декреты изменяли и дополняли не только равные себе по значению и иерархии акты. Дважды декретами были внесены изменения в законы.

Полагаю, что данный аспект также должен быть четко регламентирован законодательно. Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» должен содержать норму о том, что изменения и дополнения в различные нормативно-правовые акты могут вноситься лишь аналогичными актами (в указ – указом, в декрет – декретом, в закон – законом).

Существуют и другие проблемные вопросы в данной сфере такие, как:

- введение процедуры контрассигнирования актов Главы государства главой Парламента или иным должностным лицом, ответственным за реализацию данного акта. В общетеоретическом плане контрассигнатура («министерская подпись») или институт контрассигнования (контрассигнация) означает подписание премьер-министром или уполномоченным министерства правового акта главы государства или Парламента, придающее такому акту юридическую силу и возлагающее на лицо, которое его подписало, юридическую и политическую ответственность за исполнение данного акта.

- повышение качества проводимой криминологической экспертизы проектов нормативных актов Главы государства, т.к. это приведет к сокращению вносимых изменений и дополнений в уже действующие декреты и др.

В соответствии с вышеизложенным необходимо сделать вывод, что практика издания Президентом Республики Беларусь нормативных актов, в частности декретов, имеющих силу закона, не является четкой регламентированной процедурой, она имеет большое количество пробелов и требует значительной доработки. А законность и совершенность в этой связи некоторых из изданных актов вообще следует поставить под сомнение.