

**АКТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА БЕЛАРУСИ ПОСЛЕ ПРОВОЗГЛАШЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА  
СТРАНЫ (до 1994 года)**

**Resolutions are known to comprise the main constitutional form of expression of constitutional authority of the Council of Ministers of the Republic of Belarus. In the form of resolutions the government issued its decisions of normative character which may also have great national economic and general significance. Decree is another form of legal acts which the Council of Ministers accepted to solve current and other present-day problems.**

Декларация Верховного Совета БССР «О государственном суверенитете Белорусской ССР» [1], принятая на первой сессии Верховного Совета БССР 12-го созыва 27 июля 1990 г. стала после распада СССР реально действующим актом, обеспечивающим суверенитет и независимость государства как внутри, так и вне его границ. Носителем суверенитета и единственным источником власти в республике Декларация провозглашала белорусский народ, состоящий из граждан Белорусской ССР всех национальностей, реализующий свое полномочие непосредственно и через представительные органы государственной власти.

В Декларации предусматривались политические, экономические и правовые гарантии государственного суверенитета, провозглашалось верховенство Конституции и законов Белорусской ССР на ее территории, закреплялись исключительные права белорусского народа по владению, пользованию и распоряжению национальными богатствами республики.

Декларация закрепила принцип разделения властей, провозгласив, что разграничение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом существования Беларуси как правового государства.

Декларация, наряду с Конституцией БССР 1978 г. [2] и Законом о Совете Министров БССР (принят в июне 1979 г.) [3], конкретизирующим, развивающим и дополняющим конституционные положения о Совете Министров, стала определять политико-правовой статус правительства республики в период до принятия новой Конституции страны.

Характеристика Совета Министров как правительства республики, осуществляющего исполнительную (или правительственную) власть, была отражена в ряде статей Конституции 1978 года (ст. 108 п.9, 115, 117, 118, 120, 163) и Закона о Совете Министров БССР (ст. 1,2, 16, 20).

Так, в ст.115 Конституции говорилось, что Совет Министров - Правительство республики - является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти республики. Закон о Совете Министров воспроизводил эту норму (ст. 1).

Правительственная деятельность Совета Министров всегда носит ярко выраженный политический характер. Однако в периоды до и после провозглашения независимости страны эта деятельность имеет существенные различия. В советский период деятельность правительства, как сказано в ст. 2 Закона о Совете Министров БССР, осуществлялась в соответствии с решениями коммунистической партии и главными задачами социалистического общенародного государства. Ст. 6 Регламента Совета Министров БССР [4] существенно поясняла и конкретизировала это положение:

«Основой для перспективной и текущего планирования работы Совета Министров Белорусской ССР являются решения съездов КПСС и КП Белоруссии, пленумов ЦК КПСС и ЦК КПБ, законы СССР и Белорусской ССР, постановления Правительства СССР».

Как правительство республики Совет Министров обладал правомочием регулировать широкий круг общественных отношений (ст. 118 Конституции) и соответственно издавать первичные правовые нормы. Первичные нормы, содержащиеся в актах правительства, должны были быть исполнительскими [5, с. 117].

Акты правительства, содержащие первичные правовые нормы, не подлежали утверждению Верховным Советом республики или его Президиумом, но могли быть отменены Президиумом Верховного Совета на общем конституционном основании - в случае несоответствия их закону (п.9 ст. 108).

В соответствии со ст. 120 Конституции основной конституционной формой выражения правительственных полномочий Совета Министров республики являлись постановления. Наряду с ними Конституцией предусматривался и другой вид актов Совмина - распоряжения. Постановления и распоряжения издавались на основе и во исполнение законодательных актов Республики Беларусь (до провозглашения независимости: «на основе и во исполнение законодательных актов СССР и БССР, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР»), Совет Министров организовывал и проверял их исполнение. Таким образом, в данной статье был непосредственно зафиксирован принцип подзаконности актов Совета Министров.

Согласно ст. 32 Закона о Совете Министров БССР, в форме постановлений правительства издавались решения, носящие нормативный характер или имеющие важное народнохозяйственное и общее значение, а в форме распоряжений принимались акты по оперативным и другим текущим вопросам.

Распоряжения, издаваемые по оперативным и другим текущим вопросам, содержат конкретные предписания и являются актами индивидуального характера, ненормативными по содержанию. Они с момента их создания порождают, изменяют или прекращают правовые отношения между точно определенными субъектами права. Постановления, издаваемые по наиболее важным вопросам хозяйственного и культурного строительства, как правило, содержат нормы права и поэтому относятся к источникам права [6, с. 173].

Оба вида правительственных актов наряду с актами Верховного Совета республики носили общегосударственный характер и были обязательными на всей территории страны. В ст. 120 Конституции указывалось: «Постановления и распоряжения Совета Министров Белорусской ССР обязательны к исполнению на всей территории Белорусской ССР». В Законе о Совете Министров давалось существенное пояснение этой конституционной нормы путем следующего добавления: «всеми органами, организациями, должностными лицами и гражданами» (ст. 1).

Необходимо отметить, что в рассматриваемый период, несмотря на точную формулировку, содержащуюся в ст. 32 Закона о Совете Министров БССР, большинство актов правительства, как имеющих нормативный характер или важное народнохозяйственное и общее значение, так и решающих оперативные и другие текущие вопросы ненормативного характера, назывались постановлениями.

Как указывалось выше, принцип подзаконности актов Совета Министров был непосредственно зафиксирован в ст. 120 Конституции страны.

Формула «на основе и во исполнение законодательных актов...», как показал С.Л.Зивс [7, с. 124], с одной стороны, - это издание подзаконных актов ради исполнения, в целях организации исполнения закона, т.е. в развитие его предписаний. С другой стороны, - это исполнение предписаний закона об издании акта, его

развивающего и конкретизирующего, т.е. издание акта по специальному поручению законодателя.

«Развитие может означать конкретизацию предписаний закона либо логическое дополнение общих предписаний закона, что следует рассматривать как вторичное правотворчество, имеющее однако общегосударственное значение» [8, с. 153].

Например, в развитие Закона Республики Беларусь от 10 января 1992 г. № 85 «О ставках государственной пошлины» [9].

Однако в рассматриваемый период акты правительства издаются во исполнение не только законов, но и постановлений Верховного Совета страны. Так, в соответствии с постановлением Верховного Совета от 15 января 1992 г. «О государственном плане Республики Беларусь на 1992 год» Совет Министров принял постановление от 27 января 1992 г. № 33 «О прогнозе социально-экономического развития и Государственном плане Республики Беларусь на 1992 год» [10]; в связи с постановлением Верховного Совета от 10 декабря 1991 г. «Об утверждении эталона Государственного герба Республики Беларусь и Положения о Государственном гербе Республики Беларусь» 19 марта 1992 г. № 144 принято постановление Совета Министров «Вопросы изготовления и использования изображения Государственного герба Республики Беларусь» [11].

Совет Министров издает акты также во исполнение решений Президиума Верховного Совета республики. Так, 21 декабря 1992 г. принято согласно решения Президиума Верховного Совета постановление Совета Министров «Об увековечивании памяти защитников Отечества и жертв войны» [12].

Издание актов правительства во исполнение решений Верховного Совета республики и его Президиума указывает на несовершенство системы разделения властей в стране.

О подзаконности, т.е. о полной и непосредственной привязке нормативных актов к закону свидетельствует и практика внесения изменений в решения правительства вслед за принятием и введением в действие законодательных актов [7, с. 125].

Так, в связи с принятием Закона Республики Беларусь «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» своим постановлением от 23 октября 1992 г. № 644 «О признании утратившим силу пункта 3 постановления Совета Министров БССР» от 10 июля 1991 г. № 271 «Вопросы исправительно-трудовых учреждений» [13] Совет Министров Республики Беларусь постановил признать утратившим силу п.3 вышеназванного постановления.

С.С.Алексеев [14, с.228], С.Л.Зивс [7, с. 123], характеризуя правовую природу актов правительства СССР, показали, что нормативный характер могут иметь и отдельные распоряжения Совета Министров. Так, С.Л.Зивс [7, с. 123] обосновывал нормативность отдельных распоряжений правительства СССР наличием в утвержденных постановлениями Совета Министров положениях отдельных министерств пункта, гласящего: «Министерство в своей деятельности руководствуется законами СССР, указами Президиума Верховного Совета, постановлениями и распоряжениями правительства СССР и другими нормативными актами».

Очень похожий пункт содержится, например, в Положении о Министерстве юстиции Республики Беларусь, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 ноября 1992 г. № 708 «Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Республики Беларусь»: «Министерство юстиции в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Беларусь, законодательством Республики Беларусь и настоящим Положением. В пределах своей компетенции Министерство организует выполнение законодательных актов, решений Совета Министров Республики Беларусь и осуществляет контроль за их выполнением» [15].

Другой признак нормативности распоряжений правительства вытекает, по мнению С.Л.Зивса [7, с. 123], из того факта, что в числе нормативных актов, которые признают утратившими силу, нередко фигурируют и распоряжения (полностью или отдельные пункты распоряжений). Относится этот вывод и к распоряжениям правительства Республики Беларусь. Так, в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 августа № 482 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Совета Министров БССР» внесены изменения, а также признаны утратившими силу ряд пунктов Временного положения о Комитете по управлению государственным имуществом при Совете Министров БССР, утвержденном постановлением Совета Министров БССР от 24 апреля 1991 г. № 157 [16].

Содержание правительственного нормотворчества в начальный период независимости Республики Беларусь обуславливалось вопросами становления государственности страны, проведения экономической реформы, включения экономики республики в мировые хозяйственные связи.

Определяющей, зарядом исключений, для правительственного нормотворчества являлась определенная Конституцией компетенция Совета Министров. Правительственное нормотворчество осуществлялось прежде всего во исполнение конституционных полномочий Совета Министров, как высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти. В соответствии с законодательством во многих актах Совета Министров содержатся правовые нормы, определяющие поведение должностных лиц и граждан, а также деятельность предприятий, учреждений, организаций. Так, Совет Министров 16 апреля 1992 г. № 212 принял постановление «Об утверждении Положения о порядке установления предприятиям, учреждениям и организациям норматива бронирования рабочих мест для инвалидов» [17], которым устанавливались нормы, касающиеся прав инвалидов.

С помощью постановлений Совета Министров решаются важные проблемы хозяйственного и культурно-политического строительства, такие, например, как демонополизация народного хозяйства (постановление от 15 февраля 1993 г. № 74 «Об утверждении Комплексной программы демонополизации народного хозяйства Республики Беларусь на 1993 год» [18]); порядок управления предприятиями, объединениями и организациями, принятыми из союзного подчинения (постановление от 20 июля 1992 г. № 451 «Вопросы управления некоторыми предприятиями, принятыми из союзного подчинения в собственность республики» [19]); подготовка и работа с научными кадрами (постановления от 18 сентября 1992 г. № 563 «О временном порядке присвоения ученых званий в Республике Беларусь» [20] и № 564 «О создании Высшей аттестационной комиссии при Совете Министров Республики Беларусь» [21]); ликвидация последствий аварии на Чернобыльской АЭС (постановление от 21 сентября 1992 г. № 571 «Об утверждении Порядка строительства новых, расширения, реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий в зонах радиоактивного загрязнения» [22]); развитие предпринимательства (постановление от 28 января 1992 г. № 36 «О развитии предпринимательства и образовании Белорусского фонда финансовой поддержки предпринимателей» [23]); обеспечение благоприятных условий для включения экономики республики в мировые хозяйственные связи (постановление от 4 января 1992 г. № 5 «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории Республики Беларусь» [24]; поддержание финансовой дисциплины (постановление от 11 января 1993 г. № 9 «О фактах грубого нарушения порядка использования валютных средств и финансовой дисциплины, допущенных Министерством хлебопродуктов при закупках зерна за иностранную валюту» [25] и др.). С помощью постановлений правительства решаются

вопросы поддержки отдельных социальных групп населения (постановление от 8 апреля 1993 г. № 217 «О размерах пособий и доплат населению, пострадавшему вследствие Чернобыльской катастрофы» [26]) и др.

В соответствии со ст. 121 Конституции Совет Министров в границах своей компетенции имел право отменять решения и распоряжения исполнительных комитетов областных и Минского городского Советов народных депутатов, а также акты министерств и госкомитетов республики и других подведомственных ему органов. Исполняя это конституционное положение своим постановлением от 2 апреля 1992 г. № 183 «Об отмене распоряжений Витебского облисполкома от 30 января 1992 г. N 41 р и Могилевского облисполкома от 31 декабря 1991 г. N1113р» [27], Совет Министров отменил распоряжения Витебского и Могилевского облисполкомов, отметив, что указанные органы допустили превышение своих полномочий, запретив отпуск леса и лесоматериалов за пределы областей.

В начальный период независимости Беларуси вопрос о размере минимальной заработной платы решался Верховным Советом республики (постановление Верховного Совета «О минимальной заработной плате» №1883-ХІІ [28]). Затем этот вопрос передается Совету Министров (постановление Совмина от 11 декабря 1992 г. № 747 «О минимальной заработной плате» [29]).

Специальную категорию нормативных актов правительства образуют постановления Совета Министров, издаваемые в целях обеспечения выполнения межправительственных соглашений (постановление от 31 января 1992 г. № 48 «О выполнении межправительственных торгово-экономических соглашений Республики Беларусь с зарубежными странами» [30] и др.), соглашений, принятых главами государств (постановление от 10 января 1992 г. № 13 «О первоочередных мерах по реализации соглашений, принятых 30 декабря 1991 г. на Совещании в г.Минске главами государств и правительств Содружества Независимых Государств» [31 ] и др.), а также сводные акты, такие, как положения и уставы.

Постановления правительства, принятые во исполнение соглашений, заключенных главами государств, и межправительственных соглашений, образуют специальную группу, т.к. принимаются не во исполнение закона, а вышеназванных актов.

Выделив положения и уставы в отдельную группу актов правительства, С.Л.Зивс [7, с. 128] показал: «так же, как Кодекс подпадает под общее понятие закона, так и сводные нормативные акты, такие, как положения, уставы, следует рассматривать как правительственные нормативные акты», а постановления Совета Министров, которыми утверждаются соответствующие сводные акты, являются нормообразующими актами, имеющими такое же «нормоконституирующее» значение, как и закон, которым и утверждают Кодекс законов.

В рассматриваемый период издаются также совместные постановления Совета Министров с другими органами государственной власти и управления республики. Так, 19 мая 1992 г. № 1671-ХІІ издано постановление Президиума Верховного Совета республики и Совета Министров «Об утверждении Положений о Государственной премии Республики Беларусь в области литературы, искусства и архитектуры, Комитете по Государственным премиям Республики Беларусь в области литературы, искусства и архитектуры и его составе» [32]; 19 июня 1992 г. № 1735-ХІІ издано постановление Президиума Верховного Совета и Совета Министров «Об источниках пополнения собственных оборотных средств и стабилизации финансового положения государственных, арендных и народных предприятий и организаций» [33].

19 июня 1992 г. № 1723-ХІІ вышло постановление Верховного Совета и Совета Министров «Об утверждении положений о Государственной премии Республики Беларусь в области науки и техники, Комитете по государственным премиям

Республики Беларусь в области науки и техники и его составе» [34].

18 февраля 1993 г. № 79/8 принято постановление Совета Министров республики и Национального банка «О порядке урегулирования экономических связей между субъектами хозяйствования Республики Беларусь и других республик бывшего Союза ССР» [35]; 15 марта 1993 г. N 146/12 издано постановление Совета Министров и Национального банка «Об упорядочении расчетов с республиками бывшего Союза ССР» [36].

Еще в 1987 г. С.В.Поленина и Н.В.Сильченко [37, с.65], анализируя содержание совместных актов Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР, показали, что при издании таких актов происходит известное нарушение системы нормативных актов, их строгой иерархии и субординации. К тому же у органов, изначально занимающих различное место в системе органов государственной власти, тем более находящихся в отношениях подотчетности и ответственности одного другому, не может быть вопросов, решаемых совместно. Этот вывод в полной мере относится и к аналогичным актам правительства Беларуси с другими органами государственной власти и управления.

Среди актов правительства в этот период выделяется постановление Совета Министров от 20 января 1992 г. № 23 «Об исполнении обязанностей министра обороны Республики Беларусь» [38], которым на генерал-полковника П.Г.Чауса, занимавшего пост министра по делам обороны Республики Беларусь, до преобразования Министерства по делам обороны в Министерство обороны Республики Беларусь, было возложено исполнение обязанностей министра обороны.

Издав указанное постановление, Совет Министров превысил свои полномочия, т.к. в соответствии со ст. 116 Конституции Беларуси 1978 г. Совет Министров создавался Верховным Советом республики в составе Председателя Совета Министров, первых заместителей и заместителей председателя, министров, председателей госкомитетов республики. По представлению Председателя Совета Министров Верховный Совет республики мог включать в состав правительства руководителей иных органов и организаций страны.

Можно также выделить постановление Совета Министров от 24 сентября 1992 г. № 587 «О внесении изменений в постановление Совета Министров Республики Беларусь» от 6 июля 1992 г. № 410 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в условиях продолжающейся либерализации цен» [39], в котором Совет Министров постановляет п.7 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 6 июля 1992 г. № 410 изложить в следующей редакции: «В связи с отсутствием источников для полной реализации статьи 34 Закона Республики Беларусь «Об образовании в Республике Беларусь» принять предложение Министерства финансов и Государственного комитета по труду и социальной защите населения о поэтапном введении в действие данной статьи». Издав данное постановление, Совет Министров выходит за пределы своей компетенции и нарушает ст. 120 Конституции страны.

1 .Декларация Верховного Совета Белорусской Советской Социалистической Республики.-Мн.:Беларусь. 1990.-23 с.

2 .Канстытуцыя (Асноўны закон) Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі -Мн.: Беларусь, 1988 - 70 с.

3 Сводзаконов Белорусской ССР. Т.1.- Мн.: Беларусь, 1989. - С.145-148.

4 Сводтзаконов Белорусской ССР. Т.1.- Мн.: Беларусь, 1989,- С.145-148.

5.Общая теория права и государства: Учебник/Под ред. В.В. Лазарева.-М.: Юрист, 1994.-360 с.

6. Общая теория права: Учебник/Под общ.ред. А. С. Пиголкина.-М.: Изд-во

МГТУ им. Н.Э.Баумана. 1995 - 384 с.

7.Зивс С. Л. Источники права.-М.: Наука, 1981. - 239 с.

8. КомаровС. А. Общая теория государства и права: Курс лекций.-М.; Манускрипт, 1996.-312 с.

9. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь -1992.-N 5(41).- Ст.82.

10. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.-N 3(39).- Ст.31.

11. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.-N 8(44).- Ст. 134.

12. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.- N36(72).-Ст.648.

13. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.-№ 30(66).-Ст.547.

14. АлексеевС. С. Общая теория права.Курс в двух томах. Т.2.-М.: Юридическая литература, 1982.-360 с.

15. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.- N33(69).-Ст.601.

16. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь -1992.- N22(58).-Ст.419.

17. Собрание постановлений правительства Республики Беларусь.-1992.- N11(47).-Ст. 193.

18. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1993.-№(77).- Ст.65.

19. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.- N21(57).-Ст.393.

20. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.- N26(62).-Ст.485.

21. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь -1992.- N26(62).- Ст.486.

22. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.- N27(63).-Ст.494.

23. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь -1992.-N3(39).- Ст.34.

24. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.-N1(37).- Ст.4.

25. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1993.-N1(73).- Ст.8.

26. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.- N12(48).-Ст.208.

27. Собрание постановлений правительства Республики Беларусь -1992.- N10(46).-Ст. 166.

28. ВедомостиВерховного Совета Республики Беларусь.-1992.-N25(63).-Ст45.

29. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь -1992.- N35(71).-Ст.633.

30. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.-N3(39).- Ст.45.

31. Собраниепостановлений правительства Республики Беларусь.-1992.-N1(37).- Ст.11.

32. ВедомостиВерховного Совета Республики Беларусь.-1992.-N20(58).-Ст.327.

33. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь.-1992.-N21(59).-Ст.359.
34. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь.-1992.-N22(60).-Ст.385.
35. Собрание постановлений правительства Республики Беларусь.-1993.-N5(77).-Ст.70.
36. Собрание постановлений правительства Республики Беларусь.-1993.-N8(80).-Ст. 129.
37. Поленина С. В., Сильчснко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР- М.: Наука, 1987.-152 с.
38. Собрание постановлений правительства Республики Беларусь.-1992.-N2(38).-Ст.21.
39. Собрание постановлений правительства Республики Беларусь.-1992.-N27(63).-Ст.508.