А.П. Дербин

ЗНАЧЕНИЕ ДЕКРЕТОВ И УКАЗОВ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Одним из важных вопросов в настоящее время является вопрос соотношения юридической силы нормативно-правовых актов, иерархии источников права. Это обусловлено прежде всего динамическим характером современной жизни, который порождает необходимость частого изменения правовой базы. В свою очередь при наличии быстро меняющегося законодательства весьма остро встает вопрос коллизии норм права, содержащихся в различных правовых актах. Его невозможно разрешить без строгой и сбалансированной иерархии нормативно-правовых актов.

Прежняя система источников права, утвержденная Конституцией Республики Беларусь от 15 марта 1994 г., устанавливала верховенство закона, высшим проявлением которого выступала Конституция, последовательно за которой шли законы, указы Президента, постановления Правительства, нормативные акты иных исполнительных и распорядительных органов а также органов местного самоуправления. Сегодня, после внесения изменений в вышеуказанный Основной Закон 24 ноября 1996 г., система источников права дополнительно содержит декреты Президента, имеющие силу закона. Кроме того, изменилось место указов Президента, положение которых в системе права на настоящий момент четко не оговорено.

Следует отметить, что вопросы иерархии нормативно-правовых актов являются исключительно важными для конституционного права, поскольку относятся к предмету его регулирования. Более того, помимо аспектов исключительно установления правил действия нормативно-правовых актов, их юридической силы, в данном случае источники конституционного права устанавливают и фактическую роль органов, издающих тот или иной акт, поскольку место того или иного органа определяется не столько его номинальным положением в системе органов государственной власти, сколько силой его решений и возможностью принудительного обеспечения их исполнения.

В настоящее время, помимо Конституции Республики Беларусь, основными актами, регулирующими конституционно-правовые отношения, выступают международные договоры, ратифицированные Республикой Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь, подза-

конные акты исполнительных и распорядительных органов, а также органов местного самоуправления.

Конституционное право регулирует группу общественных отношений, определяющих основы государственного и общественного строя, прав и свобод личности, то есть закладывает основополагающие моменты, принципы, на которых должно базироваться все законодательство. Такая компетенция — определять основу законодательства — принадлежит высшим органам государства, то есть Президенту, Парламенту и Правительству. Поэтому основную массу конституционно-правовых актов составляют законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь. Они должны являться своего рода исходной матрицей для всей массы нормативных актов, развивающих и конкретизирующих их положения.

Что же касается Правительства Республики Беларусь и, следовательно, такого источника права как постановления Совета Министров Республики Беларусь, то в силу статуса этого органа управления можно предположить, что доля его актов, которые относятся к источникам конституционного права в Республике Беларусь, не столь велика. Несомненно, не следует приуменьшать роль Правительства как центрального органа государственного управления. Однако конкретизация основных положений законов, декретов и указов Президента и издание на их основе новых самостоятельных правовых актов, призванных, в первую очередь, урегулировать процесс управления, в большей степени, на наш взгляд, согласуется с предметом ведения административного права, чем конституционного.

Подход, определяющий положение акта в иерархической структуре в зависимости от места государственного органа издавшего его, по-видимому был перенят и действующей редакцией Конституции Республики Беларусь. Конституция в ч. 3 ст. 137 утвердила общий принцип верховенства декретов и указов Президента над законом. Исключение составляет лишь неясно сформулированный случай: «...закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом». Между тем, неясно из нормы о каком законе идет речь, ведь в широком смысле слова Конституция это Основной Закон, Закон Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», конкретизирующий правовое положение Президента, его нормотворческие функции, также является законом. Более того, в указанном законе в разделе IV Акты Президента указ только упоминается, но не оговаривается конкретно его юридическая сила и место во внутренней системе актов президента, его соотношение с декретом. На отсутствие четкой регламентации места указа в сис-

теме источников права обращается внимание в работах Г.А. Василевича, автор допускает, что «...указы идут вслед за законами, хотя в некоторых случаях они могут базироваться не на законах, а на Конституции»¹.

Прежняя традиционная советская правовая школа 60-х конца 80-х годов считала, что «любые отступления от принципа верховенства закона в системе правовых актов ведут к нарушению полновластия народа — основного принципа подлинной демократии»² и связывала ослабление роли парламента с отступлением от принципа верховенства закона. Советская правовая школа в данном случае исходила из общих принципов конституционного права, что происходило по двум взаимосвязанным причинам: законы принимал парламент — орган, где решения принимали представители народа, и орган этот был коллегиальным. Кроме того, принятие законов имеет сложную процедуру, что предполагает большую продуманность, взвешенность и выверенность их содержания. Акты иных органов, принятые единолично без соблюдения законодательной процедуры, представляются менее универсальными и авторитетными. Еще Аристотель указывал на то, что человеческой душе присущи страсти, в то же время в законе их нет, более того, он считал, что закон — это «свободный от безотчетных порывов разум»³.

Зарубежный подход, который был заимствован и большинством постсоветских стран, не придерживается столь однозначной трактовки и допускает существование в правовой системе актов, издаваемых главой государства (монархом или президентом), равных по силе закону. На наш взгляд, это объясняется наработанной системой отношений, традиций между парламентом и главой государства и внутри парламента, а также с другими государственными органами. Эти отношения могут быть и не урегулированы нормами права, но имеют значение правового (парламентского и т.п.) обыкновения, неукоснительно соблюдаются всеми и обладают, на наш взгляд, самым действенным средством правового принуждения — убеждением лиц, призванных исполнять правовые обыкновения. К тому же на базе правовых обыкновений возникает новая система отношений. Таким образом эти обыкновения составляют целый пласт правил поведения, нарушить которые не решается никто.

Согласно представлениям русских ученых-правоведов конца XIX в. начала XX в. правовое положение главы государства (монарха, президента) предполагает возможность издания актов, равных по силе закону, причем иногда даже вопреки требованиям закона. Вслед за Локком Н.М. Коркунов называет это право прерогативой⁴. Целесообразность такого права главы государства основана на том, что принятие закона являет собой процесс, достаточно растянутый во вре-

мени. В то же время часто случаются ситуации, разрешение которых предполагает незамедлительное действие. В связи с чем, лицо, призванное управлять государством, должно иметь возможность принятия решений, обладающих силой закона. Именно в таких ситуациях обычно используется право главы государства издавать акты, которые в основном называют декреты или указы. Таким образом, акты главы государства, обладающие силой закона (декреты), по своей сути являются актами чрезвычайными, которые действуют на тот период времени, пока не отпадет необходимость, вызвавшая их принятие. Глава государства сам вправе отменить такой акт. Кроме того, как правило, орган, уполномоченный принимать законы (парламент), может принять соответствующий акт по данному вопросу, узаконить или отменить акт главы государства. В целях равновесия между ветвями власти, недопущения злоупотребления правом издания таких актов главой государства законодательством должны быть предусмотрены соответствующие сдерживающие механизмы. В научной литературе к ним относят: ограничение случаев, в которых могут быть изданы эти акты; ограничение круга вопросов, по которым могут быть изданы чрезвычайные акты; последующий контроль парламента за чрезвычайными актами президента с правом их отмены.

Законодательство Республики Беларусь предусматривает два последних сдерживающих механизма — последующий парламентский контроль и ограничение вопросов, по которым могут быть приняты чрезвычайные акты Президента.

В целях исследования правовой силы места декретов и указов Президента в системе источников конституционного права считаю необходимым более подробно рассмотреть соотношение этих актов между собой и законами Республики Беларусь.

Прежде всего хотелось бы отметить, что декреты Президента Республики Беларусь — акты имеющие силу закона, бывают в силу ст.101 Конституции двух видов: временные и изданные в порядке делегирования парламентом своих полномочий Президенту.

Первый вид декретов — временные. Как уже отмечалось, Президент издает их в силу своего статуса главы государства. Эти акты являются по своей сути чрезвычайными и временными, на что указывает ч. 1 ст. 30 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», которая отмечает, что этот вид декретов издается в случае крайней необходимости. Возможность действия временного декрета самостоятельно, как акта высшей юридической силы, без придания ему формы закона, до рассмотрения его парламентом, является своего рода гарантией осуществления Главой государства своей деятельности по опера-

тивному управлению государством. В то же время это положение указывает на чрезвычайный характер декрета. Конституция Республики Беларусь предусматривает, что временные декреты должны быть переданы для последующего парламентского контроля в трехдневный срок с момента их издания на рассмотрение Палате Представителей и Совету Республики. Ч. 3 ст. 101 Конституции Республики Беларусь и ч. 6, 7 ст. 30 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» предусматривают возможность отмены временного декрета Президента не менее чем двумя третями обеих палат Парламента. Примечательно, что принятие закона, который регулирует те же отношения, что и декрет, возможно только в случае отмены декрета (ст. 101 Конституции Республики Беларусь). В то же время в Законе Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» содержится, на наш взгляд, менее императивная норма о проектах законов, которые по содержанию расходятся с нормами временного декрета. Эти законы могут приниматься Национальным собранием только в случае отмены или признания утратившим силу декрета. Таким образом ограничение налагается только на принятие законов, нормы которых расходятся по содержанию с нормами декретов, а не дублируют их. Думается, что в данном случае нормы Закона «О Президенте Республики Беларусь» оказались более прогрессивными. Это связано прежде всего с тем, что Парламент, принимая закон, нормы которого не входят в коллизию с нормами временного декрета, ни в коей мере не отменяет нормы декрета. Наоборот, законодательно закрепляется действие этих норм на неопределенный промежуток времени, что не ущемляет Президента в его правотворчестве. Однако при разрешении конкретных вопросов парламентариям следует руководствоваться положениями ст. 101 Конституции.

Рассмотрение декрета Парламентом предполагает либо его одобрение, либо отмену. По нашему мнению, одобрение временного декрета законодательным органом должно предусматривать его воплощение в форму закона посредством прохождения парламентской процедуры. Однако ст. 189 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (утвержден Постановлением Палаты представителей № 805-П/VII от 06.04.1999), определяющая порядок рассмотрения временных декретов Президента Республики Беларусь, говорит лишь о том, что парламентарии либо отменяют либо принимают к сведению декрет. Таким образом, принятие к сведению и есть одобрение декрета. Думается, что это противоречит правовому понятию временного декрета, поскольку, как уже отмечалось ранее, по сути он является актом чрезвычайным и временным (что отражено в его названии) и призван действовать только определенный промежуток времени. До тех пор пока не окончится срок его действия

(если он оговорен в документе), или Президент сам его не отменит, либо Парламент не примет в отношении его решения, то есть отменит или придаст форму бессрочного закона. Если же, по нашему мнению, в самом временном декрете оговаривается срок его действия, который не весьма продолжителен, а также сам смысл правоотношений предполагает их временное регулирование, то было бы целесообразно применять существующий порядок принятия таких декретов к сведению Палатой представителей (без придания им формы временного закона).

Следует отметить, что нормы Конституции Республики Беларусь и Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь лишь предусматривают сроки передачи временного декрета от Президента на рассмотрение Палаты представителей (три дня) и, соответственно после рассмотрения, из Палаты представителей в Совет республики (пять дней). В то же время согласно ст. 187 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь срок рассмотрения декрета соответствующей комиссией назначается председателем Палаты представителей или его заместителем. Отсутствие четкой регламентации сроков рассмотрения Парламентом временных декретов приводит к тому, что целый ряд достаточно давно изданных временных декретов Президента Республики Беларусь до сих пор не нашел своего надлежащего законодательного закрепления и действует до сих пор.

В то же время, Президент часто использует предоставленное ему право издания декретов, только за 9 месяцев текущего года им было издано более 30 временных декретов. Частично, возможно, такое количество принятых декретов объясняется необходимостью неотложного принятия актов высшей юридической силы по важнейшим вопросам социального и экономического развития государства. При существующей многоступенчатой процедуре рассмотрения законов, которая занимает значительный период времени (от разработки проекта до его подписания Президентом) в некоторой степени упускается динамичность управления государством. Кроме того, следует учесть и большую загруженность парламентариев, занятых значительным объемом работ по рассмотрению и принятию кодексов. Влияет вероятно также и относительно небольшая продолжительность сессий (80 и 90 дней). В то время как во многих странах парламентские сессии занимают более продолжительный срок. Например, нижняя палата парламента Австрии — Национальный совет заседает на сессию, которые продолжаются 8-10 месяцев с учетом рождественских и пасхальных каникул. Верхняя палата — Федеральный совет является постоянно действующим органом⁵. Государственное Собрание Эстонской республики заседает две сессии, общая продолжительность которых также составляет около восьми месяцев (ст. 67

Конституции Эстонской Республики)⁶. Президент Республики Беларусь, согласно ч. 5 ст. 95 Конституции, имеет право созыва внеочередной сессии Парламента, при этом указывается, что происходит это может в случае крайней необходимости. Думается, что в случае если парламентарии ввиду загруженности не своевременно рассматривают временные декреты Президента, последний может и должен воспользоваться своим правом созыва внеочередной сессии.

В результате достаточно частого использования Президентом своих полномочий по изданию временных декретов и не всегда своевременного последующего рассмотрения Парламентом этих декретов (то есть не закрепления в форме закона или отмены декрета), возникла опасность постепенной подмены законов временными декретами. Такое положение влияет на уменьшение роли законов. Подменяется смысл временного декрета как чрезвычайного, временного акта. Кроме того, это отрицательным образом может сказаться на правовой системе в целом и на правосознании граждан, сместить равновесие в механизме осуществления государственной власти, значительно уменьшив роль Парламента. В качестве выхода из данной ситуации считаем возможным предложить увеличение времени проведения сессий парламента, а также установление конкретных сроков рассмотрения декретов в палатах парламента и ответственности за несвоевременное рассмотрение. Субъектами данной ответственности вероятно следует признать председателей (их заместителей) соответствующих палат Национального собрания. Более того, не следует упускать из виду и отрицательное влияние частого изменения законов, в том числе и декретами, на правосознание граждан. Поскольку, во-первых, частое изменение законов приводит к тому, что граждане не торопятся их исполнять в надежде на то, что в скором времени все равно закон будет изменен. Во-вторых, граждане перестают повиноваться законам еще и потому, что они просто не в состоянии ориентироваться в таком количестве постоянно изменяющихся нормативных актов. Еще известный русский цивилист конца XIX в. — начала XX в. Г.Ф. Шершеневич писал, что «основная ценность правопорядка в том, что каждый может соотносить свое поведение с заранее установленными правилами»⁷.

Что касается вопросов, по которым могут быть приняты временные декреты, то наше законодательство содержит ряд ограничений на этот счет. Закон «О Президенте Республики Беларусь» ч. 2. ст. 29 определяет, что временные декреты не могут быть изданы по вопросам изменения и дополнения Конституции, ее толкования, изменения и дополнения программных законов, утверждения республиканского бюджета и отчетов о его исполнении, изменения порядка выборов Президента и Парламента, ограничения конституционных прав и свобод

граждан, а также внесения изменения и дополнения в закон о делегировании Президенту законодательных полномочий. С другой стороны, в п. 2 ст. 97 Конституции Республики Беларусь дан перечень вопросов, по которым Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь рассматривает проекты законов. Следует ли считать, что по всем указанным вопросам не могут быть приняты временные декреты? Думается что нет. Однако все же некоторые из этих вопросов, по-видимому, не могут быть урегулированы декретами. В первую очередь это вопросы ратификации и денонсации договоров, утверждения республиканского бюджета и отчета о его исполнении, а также изменение и дополнение Конституции, ее толкование и толкование законов. Это в основном группа вопросов, которая по своему содержанию не может быть урегулирована декретами в силу не столько правового предписания, сколько самого существа вопроса. Например, принятие бюджета является достаточно распространенным в мировой практике парламентаризма видом контроля парламента за финансами государства.

Также существует ряд вопросов, которые не могут быть урегулированы нормами декрета согласно указаниям закона. К таким вопросам относятся ограничения конституционных прав и свобод (ст. 29 Закона «О Президенте Республики Беларусь»), а также уголовной ответственности. Так ст. 2 действующего Уголовного кодекса Республики Беларусь указывает на то, что этот акт является единственным уголовным законом, действующим на территории нашей страны, в то время как привлечение к уголовной ответственности может происходить только на основании закона (ст. 25 Конституции Республики Беларусь, ч. 2 ст. 3 Уголовного кодекса Республики Беларусь).

Хотелось бы отдельно остановиться на том, что следует в данном контексте считать под конституционными правами и свободами. Думается что норма ст. 29 Закона «О Президенте Республики Беларусь» является бланкетной и содержание конституционных прав и свобод личности следует раскрывать основываясь на положениях тех статей Конституции, которые содержатся в Разделе II — «Личность, общество, государство».

Существует и другой вид декретов — декреты, изданные в порядке делегирования Парламентом своих полномочий Президенту. Следует отметить, что круг вопросов, на решение которых могут быть делегированы полномочия Парламентом, ограничен той же частью ст. 29, которая устанавливает ограничения и для временных декретов. Хотелось бы сосредоточить внимание на самой сути делегирования полномочий на издание нормативно-правовых актов. На наш взгляд, делегирование полномочий на издание актов всегда предполагает боль-

шую осведомленность о предмете этих актов того лица, которому делегированы полномочия относительно того кем они были делегированы. Можно предположить, что делегирование полномочий может быть происходить в нескольких случаях. Органу специальной компетенции по причине его большей осведомленности, либо для скорейшего разрешения этим органом вопросов, которые затрагивают предмет его ведения. Органу местного, территориального уровня по той же причине, когда предмет делегированных полномочий затрагивает вопросы, требующие знание местной специфики. Также причиной передачи полномочий может служить и желание переложить ответственность за издание акта на того, кому делегированы такие полномочия.

Если в первых двух случаях делегирование можно охарактеризовать как рациональное, то в последнем скорее как деструктивное. Примером рационального делегирования в нашем законодательстве являются: ежегодное делегирование Парламентом своих полномочий местным советам на введение местных налогов и сборов, путем утверждения соответствующей нормы в законе о бюджете на очередной год. Причем полномочия местных советов ограничиваются исчерпывающим перечнем налогов и сборов. Такое делегирование обусловлено тем, что местный совет безусловно в большей степени осведомлен о наиболее приемлемых источниках доходов и расходов для данной территории. Или же делегирование Государственному налоговому комитету права Парламента разъяснять законы в сфере налогообложения в форме разъяснений Государственного налогового комитета. Это делегирование также обусловлено большей осведомленностью специалистов налогового комитета в деталях налогообложения. Что же касается возможности делегирования Парламентом своих полномочий на издание законов Президенту, то думается, что такое делегирование нельзя назвать продуманным. Поскольку оно будет противоречить принципу разделения властей, нарушать саму суть декрета (акта чрезвычайного) и закона. К тому же вряд ли будет уместным считать, что данное делегирование может произойти по причине большей осведомленности Президента в определенных вопросах нежели парламента в связи с тем, что Президент не является органом специальной компетенции, а также выступает органом одного (республиканского) уровня. К сожалению приходится отмечать, что в современной литературе не всегда разделяется суть делегирования полномочий по законотворчеству и суть чрезвычайных актов, принимаемых правительством или главой государства. Так, В.С. Троицкий и Л.А. Морозова в качестве аргументов в пользу делегирования полномочий правительству на издание актов, имеющих силу закона, отмечают, что в при этом правительство имеет возможность реагировать на изменяющиеся

запросы и потребности общества, имея небольшой численный состав и упрощенную процедуру принятия решений⁸. Хотелось бы упомянуть в данном случае вывод русского буржуазного исследователя государственного права Н.М. Коркунова. В своей работе «Указ и закон» 1894 года рассматривал соотношение законов и актов исполнительной власти, имеющих высшую юридическую силу, а также актов главы государства (монарха). Н.М. Коркунов считал, что «Закон, согласно высшей природы, истекает всегда из общего сознания государственной жизни и стремится поэтому к достижению двоякой цели. С одной стороны он имеет своей задачей во всех фактических отношениях уловить и выделить однородное, с другой — установить относительно этого однородного волю государства. Поэтому закон имеет дело с принципами, с сущностью вещей, а не с случайной и переходящей формой. Указ, напротив, отправляется всегда от факта и с ним от частных и изменчивостей. Он устанавливает поэтому не принципы деятельности государства, а ее непосредственные цели, он имеет в виду не истинное, а целесообразное»⁹. В связи с этим вместо делегирование полномочий по законотворчеству главе государства или правительству можно предложить разграничить компетенцию исполнительной и законодательной ветви власти в сфере издания нормативных актов по предмету регулирования. При этом оставив законодательной ветви власти право регулирования основ вопросов, относящихся к предмету ведения исполнительной. Также предоставив парламенту право отмены решений, принятых исполнительной ветвью власти или президентом. Таким образом, с одной стороны, правительство или президент получит возможность издания актов высокой юридической силы с применением упрощенной процедуры, с другой стороны будет соблюдено значение и место законов в иерархии нормативно-правовых актов, роль парламента в системе государственной власти.

Указы Президента Республики Беларусь также занимают важное место в системе источников Республики Беларусь. Однако, ни Конституция Республики Беларусь, ни Закон Республики Беларусь «О президенте Республики Беларусь» не содержат четкого указания на место указа в системе правовых актов государства, определяя лишь, что «декреты и указы, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь, имеют верховенство над актами иных государственных органов и должностных лиц» (ст. 28 Закона «О Президенте Республики Беларусь»). В свою очередь в ч.3 ст. 137 Основного закона содержится не вполне четкая формулировка места указов, о чем уже упоминалось выше. Однако в данном случае, помимо отсутствия четкой регламентации места указов в общей иерархии правовых актов, имеет место также и отсутствие таковой иерар-

хии внутри системы актов, издаваемы одним органом — Президентом. Таким образом отсутствует четкое указание на то, что имеет верховенство декрет или указ. Также отсутствуют и ограничения по кругу вопросов по которым может издаваться указ, нет и возможности последующего парламентского контроля за указами (за исключением указов рассматриваемых Парламентом, согласно п. 8 ст. 98 Конституции (о введении чрезвычайного положения, военного положения, частичной или полной мобилизации). В результате этого указ превращается в акт высшей юридической силы, который может быть издан по любому вопросу и отменить который может только Президент (за исключением случаев признания его неконституционным Конституционным Судом Республики Беларусь). На практике указами изменяются показатели бюджета, то есть фактически указом вносится изменение в закон.

Отсутствие (за исключением п. 8 ст. 98 Конституции) парламентского контроля, а также ограничения круга вопросов, по которым могут быть изданы указы могут указывать на подчиненное место указов в иерархии источников права. Поскольку было бы логично предположить, что для актов высшей юридической силы, издаваемых главой государства, должна быть установлена процедура парламентского контроля, которая установлена для декретов. Более того, следует отметить, тот факт, что в Конституции республики Беларусь и всех других нормативных актах при упоминании об актах Президента прежде стоят декреты, а уж после указы. В то же время указами, как следует из текста Конституции (статьи 74 и 98), регулируются такие важные конституционно-правовые отношения как назначение республиканских референдумов, введение чрезвычайного, военного положения, частичной или полной мобилизации.

Ранее действовавшая редакция Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 года, регламентировавшая статус Президента как главы государства и главы исполнительной власти определяла, что им издаются только два вида актов указы и распоряжения. Ныне действующая редакция от 24 ноября 1996 года определяет статус президента исключительно как главы государства и наделяет его более широкими полномочиями нежели прежняя редакция. При этом дополнительно вводится возможность издания Президентом такого вида актов как декреты. Из данного обстоятельства, если связать факт придания Президенту высшего статуса, наделения его более широкими полномочиями и при этом правом издания еще одного вида актов — декрета, можно сделать вывод о том, что декрет обладает более высокой юридической силой нежели указ, право на издание которого предоставлялось ранее действовавшей редакцией Основного закона. К тому же, сама суть вопросов, которые, согласно Конституции, в обязатель-

ном порядке регулируются указами, сводится к введению в действие определенных механизмов (референдума, чрезвычайного положения и т.д.) что также может быть истолковано в пользу того, что указ является актом подчиненным по отношению к декрету.

В то же время, по нашему мнению, Президент по действующей Конституции формально не является главой исполнительной власти, но фактически сохранил ряд важнейших полномочий в данной области. К таковым следует отнести: подотчетность Правительства в своей деятельности Президенту, право отмены Президентом актов Правительства, исключительное право формирования правительства и ряд других. В связи с этим можно было бы предложить относить издаваемые Президентом указы к актам, регулирующим текущее, оперативное управление в соответствии с Конституцией, законами и декретами Президента. В связи с чем закрепить за ними статус подзаконных актов, определив их место в иерархии нормативно-правовых актов вслед за Конституцией, законами и декретами Президента.

Что же касается места декретов и указов Президента в иерархии источников конституционного права, то на основании анализа природы этих актов можно сказать следующее. Во-первых, декреты Президента занимают в данной иерархии место после Конституции и законов Республики Беларусь поскольку, как нами отмечалось ранее, существует ограничение на издание декретов по ряду вопросов, относимых к предмету конституционного права (в частности декретов, ограничивающих конституционные права и свободы граждан). Во-вторых, указы Президента должны выступать подзаконными актами, занимая подчиненное место в иерархии источников конституционного права вслед за декретами Президента.

Для усовершенствования системы источников конституционного права возможно внести ряд изменений в Конституцию и законодательные акты Республики Беларусь с целью построения более четкой системы нормативно-правовых актов в Республике Беларусь, основанной на правовой природе этих актов, исключающей несогласованность в действии источников права и извращение их сути. Установить конкретные сроки рассмотрения временных декретов Президента Парламентом и ответственность за несвоевременное рассмотрение. Предусмотреть, что в результате рассмотрения временных декретов Президента Парламент вправе либо отменить декрет, либо утвердить его в форме закона. В свою очередь принять временный декрет к сведению, как это предусмотрено действующим Регламентом Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Парламентом допустимо только в случаях, если в самом

декрете содержится указание на срок его действия или же содержание декрета предполагает ограниченность срока его действия (например, введение определенной льготы по налогу, который введен до конца бюджетного года). Следует также четко регламентировать место указа Президента в Конституции и Законе «О Президенте Республики Беларусь», как подзаконного акта, круг вопросов по которым могут быть изданы указы. Ввести в Конституцию Республики Беларусь раздел «Источники права», где четко будет определена иерархия источников права, их действие и соотношение друг с другом.

---

¹ Василевич Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь (конституционно-правовой статус). Минск, 1999. С. 116-118.

² Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства. М., 1967. С. 7.

³ Аристотель. Политика. Афинская полития / Предисл. Е.И. Темнова. М., 1997. С. 126.

⁴ Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 3, 289; Общая теория права: В 3 вып. / Г.Ф.Шершеневич М., 1911. Т.1; вып. II. С. 463-464.

⁵ Парламенты мира: Сб. /Под ред. А. Мишина. М., 1991. С. 35.

⁶ Новые конституция стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып.2. М., 1998. 638 с.

⁷ Общая теория права: В 3 вып. / Г.Ф. Шершеневич. М., 1911. Т.1; вып. II. С. 404.

⁸ Морозова Л.А., Троицкий В.С. Делегированное законотворчество // Государство и право. 1997. №4. С. 91-99

⁹ Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. С.18.