

МЕСТО И РОЛЬ ПРОГРАММНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ В БЕЛОРУССКОМ ПРАВЕ

Г. А. Василевич, Белорусский государственный университет

Позитивным моментом развития национальной правовой системы является стремление законодателя упорядочить систему актов законодательства, которые среди источников права выполняют доминирующую роль. В данной публикации не будем касаться места и роли общеправовых принципов, международных договоров, судебных и административных прецедентов. Определим место и роль программных законодательных актов среди иных нормативных правовых актов.

В статье 104 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция) указано на два программных закона – Об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь; О военной доктрине. В Основном Законе прямо не оговаривается место и роль программных законов среди иных подконституционных актов. Лишь указано, что они считаются принятыми при условии, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава палат Национального Собрания Республики Беларусь.

К сожалению, не сделано это и в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», хотя в нем и содержатся некоторые принципиальные положения, относящиеся к анализируемой проблеме. Там же закреплено, что нормативные правовые акты приводятся в единую систему путем их взаимного согласования, определения их иерархии. Что касается субординации актов, указано: кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам, а новый нормативный правовой акт имеет большую юридическую силу по отношению к ранее принятому (изданному) по тому же вопросу нормативному правовому акту того же государственного органа (должностного лица). Выделение в Конституции среди законов программных законов, принимаемых к тому же квалифицированным большинством голосов, предполагает особую роль в правовой регламентации общественных отношений. Полагаем, что они определяют стратегию развития государства и общества на соответствующий период. Такие законы в настоящее время в Республике Беларусь приняты. Следует повысить их роль в повседневной реальности: они должны быть, наряду с Конституцией, основой нормотворчества и правоприменения. По юридической силе они выше кодексов и иных законов. К ним не должно применяться правило о приоритете нового закона по отношению к ранее принятому. Эти подходы должны быть закреплены в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Наряду с программными законами такой же высокий статус имеют директивы Главы государства. В 2007–2008 гг. автором анализировалась с правовой стороны практика издания директив. Президент Республики

Беларусь издал четыре директивы. Они известны и имеют свои номера, но напомним, что 14 января 2000 г. Президент Республики Беларусь своим указом утвердил Директиву о стиле и методах работы Совета Министров Республики Беларусь по решению вопросов социально-экономического развития страны, хотя тогда не был дан «отсчет» директивам (она не имела своего номера).

На практике возникали вопросы по поводу формы данного акта и его юридического содержания. Автор в своих публикациях отмечал, что в силу статуса Президента Республики Беларусь как Главы государства и фактического главы исполнительной власти, наделенного полномочиями гаранта стабильности в государстве, правом осуществлять посредничество между органами государственной власти, выбор такой формы акта может быть и не сверхидеален, но вполне уместен. Директива – это акт, который сочетает в себе черты нормативно-программного документа и одновременно содержит ряд конкретных поручений. Исходя из текста директив, можно сделать вывод о том, что реализация их норм должна осуществляться безотлагательно, но решение тех проблем, которые в них упоминаются, является постоянным для компетентных органов (например, обеспечение охраны труда, борьба с пьянством). Таким образом, Директива отражает актуальные вопросы экономического, социального и культурного развития общества и государства.

Одновременно Директива – это своего рода послание народу, органам государственной власти как непосредственно подчиненным, так и иным (Парламенту, судам).

Опыт свидетельствует, что Директива имеет организующее начало, а реализация ее положений осуществляется посредством принятия соответствующих актов законодательства.

Директиву можно также характеризовать и как политико-правовой документ. Здесь проявляется политическая функция Главы государства.

Конечно, в основном свои полномочия Президент Республики Беларусь реализует посредством издания указов и распоряжений, а при необходимости – и декретов. В силу этого Директиву можно считать правовым актом особой формы, содержащим положения нормативно-программного и распорядительного характера и издаваемым Главой государства в целях акцентирования внимания на вопросах, имеющих на современном этапе важное политическое, экономическое, социальное значение, и решения их государственными органами, должностными лицами, общественностью.

Таков был взгляд автора в период первых публикаций по данному вопросу, он не изменился и в настоящее время, за некоторым исключением.

Законом от 15 июля 2008 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» предусмотрено определение понятия «директива», согласно которому директивой является указ программного характера,

издаваемый Главой государства в целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное и экономическое значение.

Из этого можно сделать, по меньшей мере, два вывода: 1) директива утверждается указом Президента Республики Беларусь, т. е. тем видом акта, который назван в Конституции; 2) в силу программного характера указ, утверждающий (вводящий в действие) Директиву, обладает более высокой юридической силой, чем иные указы, по крайней мере, при их издании следует учитывать положения директивы.

Анализируя складывающуюся практику, автор подчеркивал важное значение директив. Однако, на наш взгляд, их следовало бы утверждать не указами, а декретами, что позволило бы усилить их значение для всех ветвей власти. Ведь указ – это, как определено в законе, нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в целях реализации его полномочий. Утверждение директивы декретом позволило бы задействовать (в плане исполнения ее положений) Парламент.

Еще один важный вопрос, который следовало бы решить. Следует определить соотношение программных законов и директив. На данном этапе можно было бы руководствоваться правилом о приоритете более нового акта.