

ПОНЯТИЕ ПРАВОВОГО АКТА ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА

Признание основной задачей правовых актов реализацию конституционных и иных полномочий президента не исключает того, что эти акты являются самостоятельными правовыми явлениями, анализ которых позволит более полно уяснить не только их сущность, но и сущность института президентства в целом. Независимость правовых актов президента обусловлена и историческим процессом, свидетельствующим о возрастающей роли, которую они играют в определении статуса президента как «сильного» или «слабого» главы государства.

На стадии возникновения и становления института президентства в США за президентом отрицалось право издавать нормативные акты, и это обосновывалось его исключительным призванием исполнять законы¹. Постепенно такое абсолютное отрицание права принятия актов главой государства трансформировалось во мнение, что исполнительная власть не полностью зависима и подчинена законодательной и создана только для исполнения законов, а обладает определенной долей самостоятельности, что влечет необходимость в рамках реализации ее компетенции принимать те или иные акты. В настоящее время вопрос о возможности издания президентом правового акта перешел в несколько иную плоскость и формулируется с точки зрения их места и роли в системе правовых актов всего государства.

Президент Республики Беларусь осуществляет активно-властную деятельность в пределах своей компетенции. Публично-правовая функция института президентства раскрывает сущность правового статуса главы государства: реализовывать свои полномочия. Поэтому можно рассматривать статус президента в публично-правовой сфере через призму исполнения им своих публично-правовых обязанностей. Это возможно как посредством осуществления активных действий, так и посредством соблюдения правовых запретов, т. е. пассивного поведения. И в том, и в другом случае мы можем говорить о действиях президента, имеющих под собой правовое (законное, легальное) основание, либо об актах (от лат. *actus* – деяние, постановление, распоряжение)², основанных на нормах права, либо о правовых актах.

Под понятием правовых актов президента в широком смысле можно подразумевать любые действия этого должностного лица, которые опираются на нормы Конституции Республики Беларусь, законов, декретов и указов Президента, иного законодательства. Применительно к актам управления Д. А. Гавриленко отмечает, что в широком смысле под ними понимаются все действия государственных органов, которые совершаются в процессе повседневного руководства различными областями жизни страны³. К таким правовым актам, исходя из указанного понимания, относятся: принятие верительных грамот, выступление с отчетом в парламенте, заслушивание отчетов (докладов) премьер-министра и т. д.

В узком смысле правовой акт – это не само действие компетентного должностного лица, а решение (юридический документ), в которое трансформируется цепочка его правовых действий при реализации им своих полномочий.

Сторонники первой точки зрения вводят два специальных термина: «акт-действие (волеизъявление)» и «акт-документ», которые в совокупности и образуют содержание понятия «правовой акт»⁴. Поэтому при определении правового акта они исходят из комбинированного сочетания обоих этих терминов. Так, по мнению Р. Ф. Васильева, «правовым актом можно считать волеизъявление управомоченного субъекта права, регулирующее общественные отношения путем установления (изменения, отмены, изменения сферы действия) правовых норм, а также установления (изменения, прекращения) конкретных правоотношений, результаты которого в виде велений, обращений, соглашений и т. п. в установленных законом случаях фиксируются в документальной форме (в акте-документе)»⁵.

Представляется, что такое понимание правовых актов не имеет широкого применения. В теории права и в законодательной практике для обозначения понятия акта-действия и акта-документа не употребляется термин «правовой акт». Когда речь ведется об акте-действии, преимущественно используются термины: «юридически значимое действие», «правомерное (неправомерное) поведение», «официальное действие, имеющее юридическое значение»⁶, и т. д. Говоря об актах-документах, употребляют термины: «акт», «правовой акт», «нормативно-правовой акт», «акт законодательства» и т. п.

В юридической литературе на природу правовых актов высказываются и более широкие взгляды, чем приведенные выше. Так, С. С. Алексеев предлагает под ними понимать: «а) действие (поведение), как правило, правомерное, т. е. юридический факт, являющийся основанием тех или иных правовых последствий; б) результат правомерного действия, т. е. юридически значимый, содержательный элемент правовой системы (юридическая норма, индивидуальное предписание, акт автономного регулирования), вошедший в правовую ткань вследствие правотворческой, властной, индивидуально-правовой или автономной деятельности субъектов; в) юридический документ, т. е. внешнее словесно-документально оформленное выражение воли, закрепляющее правомерное поведение и его результат»⁷. Иными словами, дополнительно в понятие правового акта включается еще одна категория – юридическая норма, индивидуальное предписание. На наш взгляд, правовой акт и норма (предписание) соотносятся как целое и его составная часть. Наделять часть всеми характерными чертами целого представляется неверным.

Правовой акт Президента Республики Беларусь – это официальный документ установленной формы, изданный в пределах компетенции высшего должностного лица (Главы государства) с соблюдением установленной законодательством Республики Беларусь процедуры.

Принимая во внимание, что «современный тип права – это правовое законодательство, т. е. законодательство, закрепляющее общесоциальную политическую справедливость как баланс, сочетание, компромисс интересов всех социальных групп, индивида и общества»⁸, представляется насущным вести речь о правовой характеристике рассматриваемого явления. Правовой характер актов Президента Республики Беларусь заключается в необходимости их соответствия Основному Закону – Конституции, иным законам, когда это предусмотрено Конституцией. Данное свойство имеет важное значение при построении единой системы национального законодательства. Правовой характер актов обеспечивает уважение всеми субъектами права действующего законодательства, сглаживает конфликты ме-

жду субъектами, устанавливает принципы справедливого распределения прав и обязанностей, предусмотренных законами. Важность правовой природы актов Президента в этом аспекте безусловна. Тем не менее такой подход в понимании правовой сущности любого акта (сущности принципа верховенства права в целом), хотя и является наиболее распространенным в юридической литературе, не в полном объеме раскрывает правовую характеристику актов Главы государства. Предложенная трактовка принципа верховенства права по своей сути – лишь ее позитивистская сторона: любой акт приобретает правовое качество вследствие того, что он принят с соблюдением установленной процедуры и соответствует актам высшей юридической силы.

Принцип верховенства права, как и правовой характер актов главы государства, следует раскрывать более широко. Как верно отмечает Конституционный Суд Республики Беларусь в своем Послании «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2001 году», принятом решением Конституционного Суда от 12 февраля 2002 г. № Р-138/2002, «принцип верховенства права должен рассматриваться как нормативно закрепленная справедливость, а права и свободы – в качестве ценностного ориентира в правотворческой и правоприменительной практике, ограничителя не только прав и свобод других лиц, но и государства»⁹. В научной юридической литературе подчеркивается, что справедливость является основой, стержнем, сущностью права, «и законодатель при установлении любой нормы должен исходить из справедливости»¹⁰. Поэтому любой акт президента является правовым, если в конечном итоге он служит целям установления и обеспечения общесоциальной политической справедливости, реализации конституционных и иных прав и свобод граждан. «Государство обязано обеспечить гражданину реальную возможность пользоваться предоставленными ему правами и свободами»¹¹.

Правовые акты президента, выступающие одним из средств реализации его компетенции, также должны способствовать достижению высшей цели правового государства – обеспечению прав и свобод человека, гарантий их реализации: «важнейшее пытанне (для дзяржавы. – Д. Л.) – усямернае забеспячэнне правоў і свабод асобы»¹². Государство не должно противопоставляться человеку и его правам и свободам, поскольку только партнерские отношения между ними приведут к согласованию их интересов, к одновекторной направленности в осуществлении их правомочий, к осознанию их взаимной ценности и взаимодополняемости. Партнерство как вид взаимоотношений государства и гражданина способствует построению гражданского общества¹³, являющегося важнейшим условием становления социального правового государства¹⁴. Только в правовом государстве развивается свободный индивид, который, в свою очередь, выступает гарантом существования и развития самого правового государства.

Реализуя посредством издания правовых актов государственную политику, государство помимо близлежащей цели (урегулирования определенных общественных отношений, исполнения обязанностей по формированию государственного аппарата и т. д.) должно преследовать и основную цель, на достижение которой следует направить всю мощь правового государства, – создание условий и гарантий для реализации прав и свобод человека и гражданина¹⁵.

Таким образом, правовое государство признает себя, свою волю связанными при издании актов законодательства более высокими ценностями и целями – правами и свободами человека, гарантиями их реализации, которые выступают одним из главных неотъемлемых элементов демократии: «democratic stability rests on three pillars: democracy and the rule of law; respect for human rights and national minorities; and social cohesion»¹⁶; и лежат в основе возникновения и деятельности ряда международных организаций: «the soul of the Council of Europe is human rights»¹⁷. Как следствие, «юридический закон должен выражать высшую, то есть политическую справедливость путем обеспечения баланса интересов всех классов, наций, социальных групп, личности, государства, общества»¹⁸.

Правовые акты президента выделяются из общего массива юридически значимых действий главы государства и обладают рядом специфических признаков.

Правовые акты президента выступают в виде документов. Признается, что необходимой чертой документа является его письменный характер¹⁹, т. е. документ – это письменный акт. До недавнего времени это означало, что информация от субъекта к субъекту передается при помощи набора символов, расположенных в определенном порядке (текст) на бумажном носителе.

Развитие высоких технологий и технологических средств создания, фиксирования, изменения, передачи информации показало, что определение документа в вышеупомянутом смысле уже не способно охватить всю полноту данного понятия. Закон Республики Беларусь от 06.09.1995 г. «Об информатизации»²⁰ в ст. 1 закрепляет, что документ – это зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. Иными словами, документ должен выражаться в объективной форме, однако последняя может выступать не только в виде бумажного носителя, но и в виде иного материального носителя. В связи с повсеместным внедрением в процесс функционирования субъектов права программных и технических средств встал вопрос об электронном документе как о самостоятельном явлении, не сводимом к документу на бумажном носителе.

Важность данной проблемы обусловила принятие Закона Республики Беларусь от 10.01.2000 г. «Об электронном документе»²¹. В ст. 1 указанного Закона электронный документ определяется как информация, зафиксированная на машинном носителе и отвечающая следующим требованиям: а) она должна создаваться, обрабатываться, передаваться и храниться с помощью программных и технических средств; б) она должна иметь структуру и содержать реквизиты, позволяющие ее идентифицировать; в) она должна быть представленной в форме, понятной для восприятия человеком. Отмечается, что оригинал электронного документа существует только на машинном носителе. Гарантированность независимого статуса электронного документа предопределяется еще и тем, что он имеет одинаковую юридическую силу с бумажным документом.

Таким образом, в Республике Беларусь допускается издание правовых актов в виде электронного документа без создания оригинала документа на бумажном носителе. Практике белорусского нормотворчества пока не известны случаи издания правовых актов в электронном виде. Однако, учитывая степень электронизации сферы общения людей, на наш взгляд, такие акты Президента могут появиться. Переходу на электронную форму документооборота, несомненно, будет способствовать интенсивное внедрение в деятельность различных субъектов права

компьютерных средств, распространение электронных коммуникативных средств, использование электронных баз (банков) данных правовой информации с приданием последним статуса официального источника размещения правовой информации. В Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь²², утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10.04.2002 г. № 205, предусмотрено создание и развитие модели государственной системы правовой информации, которая основана на компьютеризации и автоматизации процессов подготовки, принятия, хранения, систематизации и распространения правовой информации.

На интенсификацию использования электронных средств связи в работе государственных органов (в частности, парламентов) обращается внимание также и на международном уровне: «parliamentary work must henceforth take into account the development and worldwide spread of new technologies for transmission of information, of which Internet stands as an illustration»²³.

Необходимость внедрения электронной формы документов обусловлена и тем, что в условиях всемирной интеграции каждое государство будет следовать общемировым тенденциям в передаче информации, в том числе правовой. В Республике Беларусь уже предприняты серьезные шаги на пути предоставления свободного доступа к правовой информации широкому кругу заинтересованных лиц на внутринациональном и международном уровне: создан эталонный банк данных правовой информации Национального центра правовой информации, открыт Национальный правовой Интернет-портал²⁴ и т. д.

Правовой акт президента издается в целях регулирования общественных отношений, возникновения, изменения и прекращения правоотношений, установления правильного и единообразного толкования содержания других его правовых актов. Следовательно, представляется верным вести речь о целевом характере (ориентации) правовых актов. Указание на цель издания может находиться в преамбуле акта, в его тексте либо она может вытекать из его содержания, напрямую при этом не фиксируясь. По цели издания можно судить о целесообразности принятия того или иного решения. Вместе с тем существует и обратная связь: целесообразность издания правового акта непосредственным образом отражается на целевом характере акта.

Правовые акты президента носят официальный характер. Официальность акту придает его издание от имени неперсонифицированного главы государства. Он исходит не от конкретного человека, наделенного статусом президента, а от государства в лице государственного служащего. Управомоченность Президента издавать правовой акт предопределяется Конституцией Республики Беларусь, которая и лежит в основе официального статуса актов Главы государства.

Правовой акт президента нами рассматривается как документ (решение), явившийся результатом волеизъявления. Очевидно, что и в самом акте фиксируется выраженная в волеизъявлении воля главы государства при помощи понятийного аппарата, определенных юридических конструкций. Волеизъявление, таким образом, не выступает в статусе правового акта, хотя непосредственно отражается в нем. Поэтому можно утверждать, что правовые акты президента носят волевой характер. В их тексте выявляется государственно-властная воля (государственная позиция), сформулированная высшим должностным лицом касательно вопроса,

включенного в его компетенцию. Как следствие, содержание правового акта Главы государства в значительной степени задает тон при создании всей системы правовых актов Республики Беларусь, влияет на формирование воли подчиненных государственно-властных субъектов.

Из официального, волевого характера правового акта президента вытекает его общеобязательность. Иными словами, такой акт официально признан государством, его институтами, подлежит исполнению под угрозой применения государственно-го принуждения. Справедливо считается, что «государство непременно должно иметь в своем распоряжении аппарат принуждения в целях превенции, выполняя функцию угрозы как для тех, кто может уклоняться от общеобязательных велений, так и особенно для тех, кто их нарушает»²⁵. Предписаниями акта обязаны руководствоваться все субъекты права, включая само государство в лице государственных органов и должностных лиц, которым он адресован. С ним они должны соотносить свои акты и юридически значимые действия. Игнорирование правовых актов президента, их нарушение, воспрепятствование их реализации являются нарушениями законности и недопустимы. Виновное в неисполнении предписаний правового акта президента лицо должно привлекаться к дисциплинарной, административной, уголовной и иным видам юридической ответственности.

Издание президентом правовых актов допускается строго в пределах его компетенции. При их помощи реализуется значительная часть закрепленных за ним полномочий. Строгое соответствие правового акта характеру и объему компетенции главы государства является важнейшим критерием его (правового акта) законности и обоснованности. Из этого вытекает важное правило об издании президентом только тех видов правовых актов, которые закреплены за ним конституцией, законами (формальная определенность правовых актов главы государства). «Любые юридические решения Президента должны облекаться в ту форму, которая предусмотрена Конституцией (декрет, указ, распоряжение)»²⁶. Причем под формой акта имеются в виду «установленные законом наименования актов данного органа»²⁷.

Так, Президент вправе облекать свои акты в форму декретов, указов и распоряжений, так как это предусмотрено ст. 85 Конституции Республики Беларусь, и не вправе издавать законы, постановления, приказы, поскольку данные формы выходят за пределы его компетенции. Отметим, что некоторые правовые акты Главы государства по своей сути имеют сложный состав (составные правовые акты). Согласно национальному законодательству в качестве отдельных нормативных правовых актов выступают положения, инструкции, уставы и т. д. (ст. 2 Закона Республики Беларусь от 10.01.2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»)²⁸. Не вызывает сомнения правомочность Главы государства принимать названные акты. Однако следует обратить внимание, что они не носят самостоятельного характера, не могут существовать без утверждающего их акта и входят в него составной и неотъемлемой частью. Зависимость положений, инструкций, уставов дополнительно подтверждается тем, что они обладают юридической силой того акта, который их утвердил. Составной характер таких правовых актов заставляет нас рассматривать их как единое и неразрывное целое.

Формальная определенность правовых актов президента заключается в том, что они имеют форму, предусмотренную законом (Конституцией). Представляется

правильным считать документы, исходящие от Президента, но облеченные в иную форму, нежели это предусмотрено Конституцией, не правовыми актами, а официальными документами вспомогательного характера. В юридической литературе принято различать названные понятия. При этом последние также именуются актами-призывами, актами-декларациями, актами-обращениями²⁹; документами, имеющими юридическое значение³⁰, влекущими юридические последствия; служебными документами³¹. К данному виду документов относятся обращения к парламенту, официальные письма, запротоколированные поручения, документы делопроизводства и др.

Различие правовых актов президента и официальных документов президента вспомогательного характера можно провести по следующим моментам:

а) по форме. Правовые акты издаются в формах, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь (декреты, указы, распоряжения). Официальные документы вспомогательного характера принимаются в формах, предусмотренных подзаконными нормативными правовыми актами³². Исчерпывающий перечень форм последних законодательно не устанавливается.

В литературе высказывается мнение, что «при настоятельной необходимости решения Главы государства могут облекаться в форму телеграммы»³³. Иными словами, телеграмма выделяется в качестве отдельного вида актов президента. В соответствии с телеграфными правилами, утвержденными министром связи Республики Беларусь 20 января 1998 г.³⁴, Глава государства может подать телеграмму «Президент Республики Беларусь». Такой возможностью Президент довольно часто пользуется для поздравления всех или отдельных категорий граждан с общенациональными, церковными, профессиональными праздниками, для поздравления граждан, добившихся высоких достижений в спорте, для выражения признательности и т. д. Очевидно, что такие телеграммы не могут признаваться правовыми актами. Мнение о том, что телеграмма является правовым актом, возникло после подачи телеграмм, которые содержали определенные правовые предписания. Так, телеграммой от 18.09.1998 г. была приостановлена государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, т. е. фактически было приостановлено действие соответствующих норм законов, регламентировавших процедуру создания юридических лиц и регистрации в качестве предпринимателя, а телеграммой Президента Республики Беларусь от 27.10.1998 г. возобновлена регистрация указанных субъектов хозяйствования, занимающихся производственной деятельностью³⁵. Предписания, содержащиеся в данных телеграммах, несомненно, носили нормативный характер. Однако нет оснований считать сами телеграммы правовыми актами исходя из следующего.

Телеграмма – «1) сообщение, известие, передаваемое по телеграфу; 2) документальное сообщение, передаваемое по телеграфу»³⁶. Поскольку при помощи телеграммы передается информация, то ее можно рассматривать в одном ряду с другими средствами передачи информации: газеты, телевидение, радио, Интернет и т. д. Сама же правовая информация должна облекаться в соответствующую форму. Поэтому, по нашему мнению, телеграмма не может выступать правовым актом, но может быть средством доведения до сведения заинтересованных содержания того или иного правового акта главы государства;

б) по целям. Правовые акты призваны регулировать общественные отношения, служить основанием возникновения, изменения и прекращения правоотношений, толковать правовые акты. Официальные документы вспомогательного характера имеют целью обеспечить нормальное функционирование деятельности президента, его взаимодействие с другими государственными органами, организациями и гражданами;

в) по содержанию. Правовые акты призваны реализовывать конституционную и законную компетенцию президента, требующую принятия волевого, приказного решения. Официальные документы вспомогательного характера предназначены, главным образом, для информирования иных субъектов о деятельности главы государства, ведения переписки и высказывания официальной точки зрения по определенным вопросам;

г) по процедуре издания. Процесс издания правового акта четко регламентирован на уровне законодательных актов. Нарушение процесса издания в ряде случаев влечет невозможность утверждения или применения правового акта Президентом Республики Беларусь (например, отсутствие экспертного заключения главного государственно-правового управления Администрации, отсутствие официального опубликования и т. д.). Процедура принятия официальных документов вспомогательного (технического) характера строгого регулирования не имеет. Правовые акты подлежат обязательному официальному опубликованию, чем обеспечивается право граждан на получение информации. Официальные документы вспомогательного характера, как правило, не публикуются, а лишь доводятся до сведения заинтересованных лиц;

д) по основанию издания. Правовые акты издаются на основании Конституции, законов, международно-правовых актов. Они могут также издаваться на основе актов Президента (например, декретов). Официальные документы вспомогательного характера принимаются в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Существенные различия в статусе правовых актов президента и официальных документов вспомогательного характера влекут за собой недопустимость подмены одних актов другими.

Практике принятия правовых актов Главы государства известен случай принятия акта в форме директивы – Директива Президента Республики Беларусь от 11.04.2004 г. № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины»³⁷. Статус данного документа законодательством Республики Беларусь не прописан, однако правовой анализ содержания данного документа позволяет сделать следующие выводы:

1) в нем не содержится ни одного нормативного правового предписания, т. е. он не является нормативным правовым актом, не включается в систему законодательства;

2) в нем содержатся предписания организационно-распорядительного, правоприменительного характера, что позволяет отождествить его по правовой природе с распоряжением президента;

3) в нем содержатся элементы актов-призывов, актов-обращений, что призвано повлечь не только юридические последствия для субъектов, которым директива адресована, но и вызвать широкий общественный резонанс, акцентировать внимание на граждан на проблемах безопасности и дисциплины.

Отметим, что в отношении любого правового акта президента, изданного с соблюдением предусмотренной формы, существует презумпция его конституционности и законности.

Правовые акты Президента Республики Беларусь обладают рядом специфических черт, налагаемых на них местом, которое занимает высшее должностное лицо в системе государственных органов и должностных лиц.

Конституция Республики Беларусь придает Президенту Республики Беларусь статус Главы государства, гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Одновременно закрепляется, что исполнительную власть осуществляет Правительство. Тем самым констатируется факт, что Президент не является главой исполнительной ветви власти. В целях верного понимания особенностей правовых актов Президента как актов Главы государства необходимо установить содержание, которое вкладывается в само понятие главы государства.

Термин «глава государства» широко используется в научной юридической литературе и в повседневной жизни для обозначения президента (монарха) того или иного государства, реже – коллегиального органа. При этом можно выделить два типа государств, в которых президентов называют главами государств. Во-первых, это государства, президенты которых именуются главами государств, имея легальную для этого основу, как правило, конституцию (например, Италия, Россия, Беларусь). Во-вторых, это государства, президенты которых именуются главами государств в силу сложившейся традиции, практики (США³⁸, ФРГ).

«Главой государства принято называть должностное лицо, персонифицирующее представления о данном государстве в отношениях как внутри него, так и с другими странами»³⁹.

В настоящее время наиболее распространены две точки зрения на понятие главы государства. Первая заключается в том, что данный термин несет в себе лишь ту смысловую нагрузку, которая позволяет сказать о президенте как о высшем (самом главном – отсюда глава) должностном лице государства. В этом смысле президент как глава государства не ассоциируется с теорией разделения властей. Его полномочия, компетенция, статус раскрываются через понятие главы исполнительной власти. Как глава государства президент является высшим должностным лицом среди должностных лиц всех ветвей власти (председателей палат парламента, рядовых членов палат парламента, министров, председателей высших юрисдикционных судов и т. п.) и представляет государство во внешних и внутренних отношениях не как представитель конкретной ветви власти, а как представитель самостоятельного международного образования – государства. Как глава исполнительной власти президент осуществляет возложенные на него обязанности, главная из которых заключается в организации исполнения законов. В этом смысле президент возглавляет исполнительную ветвь власти, аналогично тому, как парламент – законодательную, а верховный (конституционный) суд – судебную. Такое классическое понимание места президента в системе разделения властей свойственно государствам, в конституциях которых прямо закреплена роль президента как главы исполнительной власти. Вместе с тем сторонники данного взгляда не исключают возможности обладания президентом рядом полномочий, отличных от полномочий исполнительной власти – главнокомандующий вооруженными силами, руководитель внешней политики и т. д.: «the President, as Chief

Executive, leads the executive branch of the federal government and, as such, has ultimate supervision over the various administrative agencies. The President, however, also has a great deal of authority in his own right: under the Constitution, he is military commander-in-chief and director of foreign relations; under statutes passed by Congress, he has considerable decision-making power ...»⁴⁰.

Согласно второй точке зрения, президент является исключительно главой государства. Исполнительную власть осуществляет правительство. Такое понимание дает некоторым авторам основание полагать, что президент не является главой исполнительной власти, а выведен из нее, возглавляет триаду ветвей власти и призван обеспечивать преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществлять посредничество между органами государственной власти⁴¹. Исходя из основного предназначения поста главы государства – выступать посредником в конфликтах между ветвями власти – предлагается возглавляемую им власть (ветвь власти) называть арбитражной, а главу государства – арбитром⁴². Отдельные исследователи выделяют президента из исполнительной власти в самостоятельную четвертую (или первую) ветвь (отрасль) власти: «применительно к существующей в настоящее время в Российской Федерации конституционной системе вполне правомерно ... существование и соответственно разделение не традиционно трех, а именно четырех властей – президентской, законодательной, исполнительной и судебной»⁴³.

Отметим, что взгляды на статус президента как на арбитра высказаны и во французской доктрине института президентства: «the 1958-th Constitution defines the role of France's head of State as arbitrator». При этом V Французская республика представляется в виде пирамиды, в которой под контролем граждан на вершине правит президент; в основании исполнительную власть осуществляет правительство, законодательствует парламент: «the Fifth Republic is structured like a pyramid. At the top the head of State commands; at the base the Government executes and the Parliament legislates, under the control of the citizens»⁴⁴. Однако специфика французской государственной конструкции проявляется в следующем. Президент Франции является, хоть это прямо не закреплено в конституции, главой правительства (исполнительной власти), если он имеет поддержку большинства в парламенте; в противном случае главой правительства выступает премьер-министр: «when the parliamentary majority supports the President, he is the real head of government. When the opposition to the President has a majority in Parliament, the Prime Minister is the real head of government»⁴⁵. Первая ситуация является правилом и получила названия французского президентизма (french presidentialism), вторая – исключение – период сосуществования (cohabitation).

Некоторые исследователи при этом считают, что особенности статуса президента как главы государства проявляются только в государствах с определенной формой правления. Так, В. Е. Чиркин указывает, что «главной чертой президентской власти в полупрезидентских республиках является стремление поставить Президента над ветвями власти, над институтами государства, но не в качестве лица, сосредоточивающего в своих руках властные полномочия других ветвей власти, в качестве арбитра в отношениях с ними»⁴⁶. В Республике Беларусь также распространяется мнение, что президент не включен ни в одну из ветвей власти,

«он является своего рода «арбитром» между различными политическими силами»⁴⁷, ему предоставлена возможность «выполнять функции посредника между различными ветвями власти, координировать их деятельность, обеспечивать взаимодействие»⁴⁸. Отмечается, что «особенность статуса Президента Республики Беларусь состоит в том, что он выступает, с одной стороны, в качестве арбитра, а с другой – сам может активно руководить правительством, подчиненными ему органами»⁴⁹.

Обратим внимание на тот факт, что мнение о возвышении президента над тремя ветвями власти и придании ему функций арбитра между ними поддерживается не всеми учеными-юристами. Более того, многие из них относят президента к исполнительной власти, несмотря на то что *de jure* он не является ее главой⁵⁰. М. В. Баглай считает, что «термин “глава государства” не свидетельствует о появлении четвертой основной ветви власти... Когда тем не менее употребляют термин “президентская власть”, то это может означать только особый статус президента в системе трех властей, наличие у него некоторых собственных полномочий и комплексный характер его разнообразных прав и обязанностей во взаимодействии с двумя другими властями, но в основном – с исполнительной властью»⁵¹. По мнению Д. Н. Бахраха, глава государства наделен большими полномочиями в отношении исполнительной власти и правительства, поэтому «без какого-либо преувеличения можно утверждать, что он является и главой исполнительной власти»⁵².

На наш взгляд, президентская власть в Республике Беларусь выступает как самостоятельный политико-правовой феномен, несводимый полностью к исполнительной ветви власти. Одновременно она не образует самостоятельной ветви власти, поскольку Конституция Республики Беларусь закрепляет деление власти только на три ветви: законодательную исполнительную и судебную. Представляется, что при употреблении термина «президентская власть» имеется в виду обобщающее понятие, при помощи которого описывается объем государственно-властных полномочий высшего должностного лица государства как политического субъекта. Компетенция Президента рассредоточивается в полномочиях различных ветвей власти, но в основе своей относится к исполнительной: «только в сфере исполнительной власти Президент Республики Беларусь имеет большие и ответственные полномочия, без всестороннего учета которых невозможно представить реальное и эффективное функционирование исполнительной власти в целом»⁵³. Принимая во внимание тот факт, что деятельность Главы государства детально регламентируется законодательством, можно утверждать, что президентская власть легальна в своей основе, обладает собственным объемом содержания, тяготеет к исполнительной ветви власти, но полностью ею не исчерпывается.

Статус правовых актов президента как актов главы государства придает им характерные черты:

а) в сфере издания. Круг вопросов, которые могут быть разрешены правовыми актами президента, довольно обширен. Так, декреты издаются по тому же перечню вопросов, за некоторым исключением, по которым парламент принимает законы; указы регулируют вопросы, вытекающие как из самой конституции, так и из законов; распоряжения издаются в целях проведения организационно-распорядительных мероприятий. Из сказанного можно сделать вывод, что правовые ак-

ты президента играют огромную роль при разрешении наиболее важных для всего государства вопросов (вопросов государственной важности). Можно утверждать, что значимость проблем, входящих в область издания правовых актов главы государства, зачастую соответствуют значимости таковых, рассматриваемых парламентом (например, декреты, как и законы, издаются для регулирования наиболее важных общественных отношений);

б) в юридических основаниях издания. Основанием издания правовых актов президента всегда выступают только определенный ряд нормативных правовых актов: конституция и законы. Такое заключение можно сделать на основании п. 30 ст. 84 Конституции Республики Беларусь, где закрепляется, что Президент осуществляет иные полномочия (кроме прямо перечисленных в ст. 84 Конституции), возложенные на него Конституцией и законами. Кроме того, практика позволяет утверждать, что они могут издаваться также на основе международно-правовых актов и декретов. Подзаконные акты государственных органов не могут ни расширять, ни сужать компетенцию Главы государства и, следовательно, не могут выступать юридическим основанием для издания актов Главы государства;

в) в принципе издания. Правовые акты президента издаются единолично главой государства независимо от того, сколько органов и должностных лиц приняло участие в разработке их проекта. Принцип единоначалия возлагает всю полноту ответственности за изданный акт на лицо, его издавшее. Это своего рода гарантия в принятии законного, обоснованного и взвешенного решения;

г) в юридической силе. Место главы государства в системе органов государственной власти предопределило юридическую силу его правовых актов. Отметим, что ряд правовых актов президента обладает силой закона (декреты); законы в то же время не имеют верховенства над указами президента, изданными во исполнение Конституции;

д) в процедуре издания. Правовые акты президента проходят четко регламентированную процедуру издания, призванную обеспечить издание законного и обоснованного решения главы государства.

Проведенный анализ позволяет выделить основные черты правового акта Президента Республики Беларусь: а) издание на основании Конституции или законов Республики Беларусь; б) специфичность юридической силы; в) особая значимость предметного содержания (издание по вопросам государственной важности); г) целевая ориентация, направленность; д) официальный характер (официальность); е) волевой характер; ж) общеобязательный характер (общеобязательность); з) формальная определенность; и) документальный характер (документальность); к) единоначалие; л) детально регламентированная процедура издания.

На основании вышесказанного определить правовой акт Президента Республики Беларусь можно следующим образом: это общеобязательный официально-властный документ, издаваемый единолично Главой государства в случаях, пределах и формах, предусмотренных Конституцией и законами Республики Беларусь, с соблюдением процедуры, установленной законодательством Республики Беларусь, для разрешения вопросов государственной важности.

¹ Коркунов Н. М. Указь и законь. Спб., 1894. С. 1–2.

² Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь: около 50 000 слов. М., 1986. С. 22.

- ³ Гавриленко Д. А., Гавриленко С. Д. Административное право: Учеб. пособие. Мн., 2002. С. 194.
- ⁴ Васильев Р. Ф. О понятии правового акта // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1998. № 5. С. 3–25; Терюкова Е. Ю. Правовые акты в процессе осуществления конституционного правосудия: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 14.
- ⁵ Васильев Р. Ф. Указ. соч. С. 25.
- ⁶ Крамник А. Н. Административное право и государственное управление в Республике Беларусь. Мн., 2001. С. 148.
- ⁷ Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 192.
- ⁸ Дробязко С. Г. Социальная правовая система – право нового типа // Вестник молодежного научного общества. 2000. № 5–6. С. 17–23.
- ⁹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 22. 6/318.
- ¹⁰ Дробязко С. Г. Политическая общесоциальная справедливость в праве как сущностная основа совершенствования правового законодательства // Право и демократия. 2001. Вып. 11. С. 3–16.
- ¹¹ Абрамович А. М. Правовой статус советского гражданина. Мн., 1988. С. 6.
- ¹² Абрамович А. М. Стратегія гуманізму // Літаратура і мистецтва. 1990. 11 мая. С. 3.
- ¹³ Partnerships contribute to building a strong independent and dynamic civil society through increasing the capacity of the non-governmental sector while developing the institutional infrastructure vital to its long-term sustainability» // Building Partnerships for Good Governance. New-York, 2000. P. 1.
- ¹⁴ Дробязко С. Г. Соотношение социального правового государства и правового гражданского общества // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Мн., 2000. С. 386–390.
- ¹⁵ Например, основной смысл реформы по модернизации правительства Великобритании, проводимой премьер-министром страны Тони Блэром, выражен в принципе «сделать жизнь лучше для граждан и для бизнеса» (Лобанов В. В. Модернизация правительства в Великобритании. М., 2000. С. 23).
- ¹⁶ The New Role of National Parliaments in Pan-European Construction: Materials of Interparliamentary Conference. Paris, 1996. P. 17.
- ¹⁷ Там же. Р. 19.
- ¹⁸ Дробязко С. Г. Формирование социалистического правового государства. Мн., 1990. С. 4.
- ¹⁹ Дорохов В. Я. Понятие документа в советском праве // Правоведение. 1982. № 2. С. 53–60.
- ²⁰ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1995. № 33. Ст. 428.
- ²¹ Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 2000. № 3. Ст. 27.
- ²² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 46. 1/3636.
- ²³ The New Role of National Parliaments in Pan-European Construction: Materials of Interparliamentary Conference. Paris, 1996. P. 10.
- ²⁴ О Национальном правовом Интернет-портале Республики...: Указ Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2002 г. № 609 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 142. 1/4231.
- ²⁵ Дробязко С. Г. Социальное правовое государство и государство вообще (к вопросу об определении) // Веснік БДУ. Сер. 3. 1996. № 2. С. 45–48.
- ²⁶ Василевич Г. А. Нормативные правовые акты государственных органов Республики Беларусь. Мн., 2001. С. 153.
- ²⁷ Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. М., 1967. С. 8.
- ²⁸ Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 2000. № 5. Ст. 40.
- ²⁹ Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 16.
- ³⁰ Васильев Р. Ф. О преподавании специального курса «Правовые акты органов представительной и исполнительной власти» // Вест. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2001. № 5. С. 58–77.
- ³¹ Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления. С. 17.
- ³² Например, примерной инструкцией по делопроизводству в министерствах, государственных комитетах и других центральных органах управления, учреждениях, организациях и на предприятиях Республики Беларусь, утвержденной приказом председателя Комитета по архивам

и делопроизводству от 23 мая 1995 г. № 13, определяется порядок ведения переписки от имени Президента // Бюллетень нормативно-правовой информации. 1995. № 11.

³³ *Василевич Г. А.* Нормативные акты государственных органов Республики Беларусь. Мн., 1999. С. 142.

³⁴ Бюллетень нормативно-правовой информации. 1998. № 6.

³⁵ Советская Белоруссия. 1998. 19 сентября. С. 2; Советская Белоруссия. 1998. 28 октября. С. 1.

³⁶ Словарь современного русского литературного языка: В 17 т. М.; Л., 1963. Т. 15. С. 203; Большая советская энциклопедия: В 30 т. М., 1976. Т. 25. С. 388.

³⁷ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 41. 1/5393.

³⁸ Так, президент США официально именуется лишь главой исполнительной власти: «the president shall be the head of the executive branch of the government» // Johnson Gerald W. President of the United States // www.gi.grolier.com/presidents/nbk/side/pofus.html; или ее высшим должностным лицом: «the president is the chief executive, or chief administrator, of the United States» // Maisel Sandy L. United States Government // www.gi.grolier.com/presidents/nbk/side/usgov.html.

³⁹ *Окуньков Л. А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 37.

⁴⁰ Presidential Proclamations, Executive Orders // www.als.edu/lib/als_pres.html.

⁴¹ Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 138; Конституционное право: Учеб. / Под ред. проф. В. В. Лазарева. М., 1998. С. 374.

⁴² *Окуньков Л. А.* Конституционное развитие института президента в государствах-участниках СНГ // Журнал российского права. 1997. № 10. С. 3–15; *Радченко В. И.* Президент Российской Федерации в системе разделения властей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 10.

⁴³ *Чеботарев Г. Н.* Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 14.

⁴⁴ Gicquel Jean. «Presidentialism» With a French Accent // www.france.diplomatie.fr/label/france.

⁴⁵ Duhamel Olivier. The Spirit of the French Institutions // www.france.diplomatie.fr/label/france.

⁴⁶ *Чиркин В. Е.* Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 15–23.

⁴⁷ *Паречина С. Г.* Эволюция института президентства в Республики Беларусь // Система права и законодательства Республики Беларусь: состояние, перспективы развития: Материалы респ. науч.-практ. конф. Гродно, 1997. С. 150–152.

⁴⁸ *Абрамович А. М.* Наш выбор – современное демократическое государство // Во славу Родины. 2000. 15 марта. С. 1.

⁴⁹ *Василевич Г. А.* Органы государственной власти Республики Беларусь. Конституционно-правовой статус. Мн., 1998. С. 72.

⁵⁰ *Бородин С. В., Кудрявцев В. Н.* О разделении и взаимодействии властей в России // Государство и право. 2002. № 5. С. 13–16.

⁵¹ *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. М., 2001. С. 411.

⁵² *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учеб. для вузов. М., 1996. С. 95.

⁵³ *Гавриленко Д. А., Гавриленко С. Д.* Указ. соч. С. 128.