

УДК 34

**Василевич Григорий Алексеевич
Vasilevich Grigory A.**

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета

Белорусский государственный университет (Республика Беларусь, 220030, Минск, пр. Независимости, 4)

doctor of sciences (law), professor, honored lawyer of the Republic of Belarus, head of the chair of constitutional law

Belarusian state university (4 Nezavisimosti av., Minsk, 220030, Republic of Belarus)

E-mail: Gregory_1@tut.by

Законодательное определение источников права как важнейшее средство разрешения коллизий (белорусский опыт)

Legislative definition of the sources of law as the most important means of collision settlements (Belorussian experience)

В статье рассматриваются различные источники права: нормативные правовые акты, правовые обычаи, международные договоры и др. Подчеркивается, что для нынешнего этапа развития России и Беларуси характерна интенсивная нормотворческая, в том числе законодательная деятельность. В настоящее время нормативные правовые акты преобладают в общей системе источников права. В этой связи в практическом плане важно определить иерархию внутри системы нормативных правовых актов, а также их соотношение с иными источниками права. Указывается, что юридическая сила актов определяется не только статусом органа, их принимающего, но и степенью сложности процедуры их принятия. Поэтому также необходимо разрешать проблему соотношения по юридической силе одноуровневых актов. Подчеркивается, что в Республике Беларусь в связи с принятием в 2000 году закона о нормативных правовых актах многие проблемы решены. Однако остаются вопросы о соотношении общих и специальных законов, общей и особенной части кодекса или иного крупного закона, о соотношении кодексов и декретов Президента, о соотношении закона и судебного прецедента. В статье обращается внимание на роль программных законодательных актов. К ним относятся программные законы (их по Конституции Беларуси два) и директивы главы государства. Проведено различие между указами Президента, издаваемыми на основе полномочий, непосредственно закрепленных в Конституции, и указами, полномочия на издание которых предусмотрены в текущем законе.

Ключевые слова: конституция, источники права, закон, законодательный акт, директива, одноуровневые акты, судебный прецедент, иерархия актов.

Different sources of law are considered in the article: normative legal acts, legal customs, international treaties, etc. It is emphasized that for the current stage of development of Russia and Belarus, intensive norm-setting, including legislative, activity is characteristic. Currently, regulatory legal acts prevail in the general system of sources of law. In this connection, in practical terms, it is important to define the hierarchy within the system of normative legal acts, as well as their relationship with other sources of law. It is pointed out that the legal force of acts is determined not only by the status of the body that accepts them, but also by the degree of complexity of the procedure for their adoption. Therefore, it is also necessary to solve the problem of the ratio of the legal force of single-level acts. It is emphasized that in the Republic of Belarus, in connection with the adoption in 2000 of the law on normative legal acts, many problems have been solved. However, there remain questions about the relationship between general and special laws, the general and special part of the code or other large law, the correlation of the presidential codes and decrees, the correlation of law and judicial precedent. The article draws attention to the role of program legislative acts. These include the program laws (there are two under the Belarusian Constitution) and the directives of the head of state. A distinction has been made between presidential decrees issued on the basis of powers directly enshrined in the Constitution and decrees authorized for publication of which are provided for in the current law.

Keywords: constitution, sources of law, law, legislative act, directive, single-level acts, judicial precedent, hierarchy of acts.

Василевич Г.А. Законодательное определение источников права как важнейшее средство разрешения коллизий (белорусский опыт)

Существует множество вариантов разрешения правовых коллизий. Однако основополагающим средством для их разрешения является правовая регламентация и, в частности, определение субординации источников права. Общеизвестно в белорусской и российской практике, что к источникам права следует относить нормативные правовые акты, правовые обычаи, международные договоры и др. Споры еще продолжают относительно прецедентов (судебных и административных).

Наиболее многочисленным источником являются нормативные правовые акты. Понятие нормативного правового акта дано в Законе Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (с изм. и доп.) (далее — Закон о нормативных правовых актах) — они имеют общеобязательный характер, распространяют свое действие на неопределенный круг лиц, не исчерпываются однократным применением, принимаются в установленном порядке компетентным субъектом.

Сейчас наблюдается интенсивная нормотворческая, в том числе законодательная деятельность. Поэтому очень важно определять при разрешении правовых проблем их соотношение друг с другом по юридической силе. Ведь определение их иерархии имеет важное значение для правоприменителя: с учетом приоритета соответствующего акта разрешается юридический спор, определяется компетенция государственного органа, должностного лица. В правоприменительной практике продолжают споры относительно юридической силы нормативных актов, их места в правовой пирамиде, высказываются противоречивые мнения, что не содействует единообразному и правильному применению правовых норм как важнейшему условию конституционной законности.

Юридическая сила актов определяется не только статусом органа, их принимающего, но и степенью «сложности процедуры их принятия. Причем в общетеоретическом плане такие формальные обстоятельства отражают значимость общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования соответствующих правовых актов» [1, с. 90]. Не только общественная значимость регулируемых отношений, стратегическая направленность, но и более сложная процедура принятия предопределяют, например, более высокую юридическую силу программных законов.

Акты одного уровня не должны диссонировать друг с другом или актами иного уровня.

С помощью классификации актов по юридической силе можно сбалансировать законодательство, получив четкие ориентиры для такой работы, определения места каждого из них в системе юридических актов.

Сейчас одной из приоритетных является проблема вертикального построения системы законодательства и в целом источников права, так как при этом условии обеспечивается конституционность, а значит, правовой порядок, что отвечает интересам государства, общества, граждан. При этом условии можно говорить о создании целостного (а не лоскутного, противоречивого) правового пространства.

Проблема заключается не только в необходимом количестве нормативных актов, но и в их системной увязке. Иерархическая структура законодательства может быть определена либо Конституцией, которая непосредственно устанавливает ранжирование актов, либо исходя из анализа природы, роли и места того или иного органа в общей системе государственной власти. Ведь, как справедливо отмечается, определение юридической силы акта не может носить произвольный характер [1, с. 90]. Более детальное развитие конституционных норм может быть осуществлено путем принятия специального закона.

В публикациях обращается внимание на ранее сформулированные в теории права и конституционном праве правила разрешения коллизий между актами, находящимися в одной (горизонтальной) плоскости. Здесь следует иметь в виду, что: 1) новая (последующая) норма имеет приоритетное действие по отношению к предыдущей; 2) специальный акт имеет верховенство по отношению к общему [1, с. 84]. Руководство указанными правилами способно обеспечить системность (сбалансированность) законодательства. В законе о нормативных правовых актах закреплено первое правило (о верховенстве новых актов по отношению к ранее принятым). Что касается верховенства специальных актов по отношению к общим, то закон обходит этот вопрос молчанием. В нем также предусмотрено, что кодексы обладают большей юридической силой, чем иные законы. На наш взгляд, это правило не должно распространяться на программные законодательные акты (о них речь пойдет ниже). Соответствующие правила определения субординации нормативных актов как всех источников права определяет национальный законодатель.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 5 ноября 1999 года

№ 182-О отметил, что в статье 76 Конституции России не определена иерархия актов внутри одного вида, в данном случае — федеральных законов. По его мнению, ни один федеральный закон России не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. На недопустимость придания кодифицированному акту более высокой юридической силы обращалось внимание в литературе. Однако с таким подходом трудно согласиться. Законодатель вправе установить правила, следуя которым обеспечивается разделение властей, соблюдаются принципы правового государства, в том числе складывается сбалансированная правотворческая деятельность.

Исходя из разной юридической силы различных видов источников права можно определить иерархическую структуру и связанную с этим соподчиненность источников в органически цельной системе. Следует также иметь в виду и горизонтальную структуру актов.

Определение юридической силы акта способствует укреплению вертикали, или, как иногда говорят, пирамиды права. Как верно отмечается в литературе, системный подход к организации актов-документов — нормативных, правоприменительных — направлен на взаимобеспечение ими друг друга в процессе юридического регулирования и создание единого правового пространства. Система актов (в силу уже самого определения понятия системы) предполагает стабильность, формализованность, четкость, ясность, иерархичность, внутреннюю согласованность [2, с. 145—146].

С позиций расположения в иерархической системе национального законодательства среди нормативных правовых актов первое место занимает Конституция, вслед за которой идут законы, а также иные акты текущего законодательства.

Наряду с Конституцией Республики Беларусь можно выделить несколько разновидностей законодательных актов, а именно: конституционные, программные законы и обычные законы; имеющие силу закона акты главы государства.

Традиционно виды правовых актов белорусского Парламента (Верховного Совета БССР, Верховного Совета Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь) определялись в Конституции. Действующий Основной закон Республики Беларусь (ст. 104) определяет, что решения Палаты представителей принимаются в форме законов и постановлений. Предмет законодательного ведения указан в статье 97 Конституции, в которой дан

перечень (хотя и не исчерпывающий) вопросов, разрешаемых законами. Что же касается постановлений Палаты представителей, то они согласно части 1 статьи 104 принимаются по вопросам распорядительного и контрольного характера. Все решения Совета Республики принимаются в форме постановлений.

Анализ Конституции позволяет классифицировать законы по их юридической силе. Вполне естественно, что Конституция обладает высшей юридической силой. И законы Парламента, как и акты иных государственных органов, должны ей соответствовать, в случае их расхождения с Конституцией приоритетом обладает Конституция (ст. 137). В статье 140 Основного закона, по существу, идет речь о конституционных законах, хотя этот термин прямо и не используется. На наш взгляд, было бы полезно в статье 1 Закона от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» использовать это понятие, раскрыв его содержание. В силу особого характера указанной группы законов (конституционных) есть основания считать, что они обладают более высокой юридической силой, чем иные законы.

Особое место в национальной правовой системе должны занимать акты программного характера: программные законы и директивы Президента. В части 4 статьи 104 Конституции указано, какие законы являются программными, а именно: об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь, о военной доктрине Республики Беларусь. Недостатком правового регулирования является отсутствие в законодательстве указания на роль и место программных законов в нормотворческой сфере. По существу программный закон, как и директива Президента — это акт, принимаемый в целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное и экономическое значение. С программным законом должны сверять свои предложения (проекты) все субъекты, обладающие правом законодательной инициативы. То есть программный закон должен быть основой для принятия обычных законов. Отступление от его положений должно, на наш взгляд, предполагать одновременную корректировку программного закона. Следовало бы придерживаться правила, в соответствии с которым в случае расхождения закона (иного нормативного правового акта) с программным законом действует программный закон. Конечно, это предполагает очень тщательную подготовку самих программных законов, в которых

могут содержаться как нормы-начала, нормы-принципы, так и нормы конкретного характера. Особая значимость программных законов подтверждается не только особым порядком их принятия (квалифицированным большинством), но и тем, что согласно части 2 статьи 101 Конституции не допускается делегирование Парламентом полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение программных законов. Своего рода программными являются законы о бюджете.

Согласно статье 2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» постановления палат Парламента — это нормативные правовые акты, принимаемые палатами в случаях, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь. Хотя в некоторых других статьях сделаны оговорки, все же в определении постановлений, которое дано в статье 2 Закона, следовало бы указать, что могут быть постановления и ненормативного (правоприменительного) характера. В Законе от 10 января 2000 года нормативный правовой акт определяется как официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица) или путем референдума с соблюдением установленной на то законодательством Республики Беларусь процедуры, содержащей общие обязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. Используя это определение, можно определять, имеет ли акт Парламента нормативный или правоприменительный характер. В первом случае он должен облекаться в форму закона, во втором — в форму постановления. В Конституции (ст. 105) сделано одно исключение из этого правила: регламенты палат, являясь нормативными правовыми актами, утверждаются постановлениями, которые подписываются председателями палат.

В правовой практике имелись многочисленные примеры принятия белорусским Парламентом, в том числе Верховным Советом, особых (не типичных) видов правовых актов. Так, Конституция 1978 года была введена в действие Верховным Советом БССР посредством Декларации от 14 апреля 1978 года «О принятии и объявлении Конституции (Основного закона) Белорусской Советской Социалистической Республики». В Конституции 1937 года, которой пришла на смену новая Конституция, о такого рода актах не говорилось.

Нестандартно поступил Верховный Совет БССР XII-го созыва 1990—1995 годов, когда 27 июля 1990 года принял Декларацию «О государственном суверенитете Республики Беларусь». Также нестандартно он поступил и 25 августа 1991 г., когда принял закон, придавший статус конституционного закона Декларации о государственном суверенитете, обладающего даже более высокой юридической силой, чем Конституция Республики Беларусь.

Как известно, Конституция Республики Беларусь вступила в силу 30 марта 1994 года. В последующем было осуществлено широкое обновление текущего законодательства. Однако еще сохраняет свое существование ряд актов Верховного Совета Республики Беларусь, которые облечены в форму постановлений.

На практике возникают вопросы относительно того, к какой группе правовых актов их следует относить — к законодательным актам, актам законодательства и т. п. Решение данного вопроса имеет не только теоретическое, но и прикладное значение, так как достаточно часто в действующих законах, декретах имеются ссылки на то, что соответствующие общественные отношения регулируются законодательными актами, в других случаях указывается более конкретно — например, решениями Правительства, ведомственными актами. Так, в статье 198 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее — ГК) указано, что для отдельных видов требований **законодательными актами** могут устанавливаться специальные сроки исковой давности, сокращенные или более длительные по сравнению с общим сроком (как известно, общий срок исковой давности устанавливается в три года). Согласно Положению о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц, утвержденному Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь 16 июня 1993 г., право субъекта хозяйственной деятельности на обращение в хозяйственный суд с иском о признании акта государственной власти (управления) недействительным сроком не ограничено. В соответствии с пунктом 10 указанного Положения «право субъектов хозяйственной деятельности на возмещение ущерба, нанесенного им незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц, подлежит защите в течение одного года с момента возникновения права на иск. При этом ущерб может быть возмещен не более чем за один год, предшествующий подаче заявления в

хозяйственный суд». В статье 3 ГК дан перечень законодательных актов: он ориентирован на существующую систему законодательства. Однако в этой части нет коллизии между статьей 198 ГК и Положением от 16 июня 1993 года, так как в упомянутой статье ГК сделана отсылка на иной нормативный (законодательный) акт. По ходу заметим некоторую некорректность формулировки пункта 10 (см. также ст. 15 ГК). Хотя более важным является вопрос, в контексте статьи 198 ГК, о возможности руководствоваться указанными в Положении сроками. То есть можно ли постановления Верховного Совета относить к законодательным актам, которые могут устанавливать сокращенные или более длительные сроки по сравнению с общим сроком исковой давности.

Не позволяя решить возникшую проблему Закон от 30 января 1995 года «О соотношении актов Верховного Совета Республики Беларусь, имеющих юридические последствия». Сам по себе этот закон не большой — он состоит всего из трех статей. Содержание и направленность указанного закона свидетельствовали об отходе его авторов от закрепленной в Конституции 1994 года концепции разделения властей и выстраиваемой в связи с ее принятием новой иерархии нормативных правовых актов. Так, в статье 2 Закона указывалось, что постановления Верховного Совета имеют одинаковую с законами Республики Беларусь юридическую силу. Не отвергая обязательность для исполнения постановлений, если они приняты в пределах полномочий Верховного Совета, все же после 30 марта 1994 года они должны были иметь подзаконный характер. Как представляется, Законом от 30 января 1995 года Верховный Совет пытался легализовать свою явно неконституционную практику, которую он продолжал проводить в жизнь, несмотря на вступление в силу 30 марта 1994 года в действие новой Конституции: в соответствии с этой практикой до середины 1996 года законы вводились в действие постановлениями Верховного Совета, которые подписывались не Президентом Республики Беларусь, избранным в июле 1994 года, а Председателем Верховного Совета; аналогично, ратификация международных договоров в нарушение Конституции осуществлялась не законами, а постановлениями, которые также подписывал Председатель Верховного Совета.

Поэтому для нового этапа правового развития, с принятием нового Основного закона, форма акта — закон, постановление, указ и

т. д. — имела принципиально важное значение. В период активной нормотворческой деятельности Верховного Совета XII созыва, особенно в 1990—1994 годы, правильному выбору формы акта — закона или постановления — не всегда уделялось должное внимание. На это автор указывал в своей монографии [3, с. 116, 184—187]. Не было каких-либо возражений со стороны иных властных структур, например, Правительства, когда Верховный Совет облачал свой нормативный правовой акт в форму постановления, а не закона, так как оба эти акта все равно подписывались Председателем Верховного Совета, а не каким-либо иным должностным лицом. Многие постановления Верховного Совета, также как и законы, обладали всеми признаками нормативного правового акта. Следует отметить, что в утвержденном Постановлением Верховного Совета от 31 мая 1990 года Временном регламенте Верховного Совета Республики Беларусь указывалось, что Верховный Совет принимает постановления в целях осуществления распорядительных и контрольных полномочий (ст. 114). В то же время в статье 3 принятого позднее Закона (3 июля 1990 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Беларусь и других актов, принятых Верховным Советом Республики Беларусь и его органами» шла речь не только о законах, но и других актах Верховного Совета **нормативно-го характера**, которые должны были вступать в силу по истечении 10 дней после их официального опубликования. Более того, согласно статье 97 Конституции Верховный Совет обладал правом принятия к своему рассмотрению и решения любого вопроса, находящегося в ведении Республики Беларусь.

Помимо упомянутого постановления Верховного Совета от 16 июня 1993 года назовем еще несколько типичных актов Верховного Совета, имеющих нормативный характер и которые следовало бы облекать не в форму постановлений, а в форму закона, однако они не утратили своего законодательного характера, в том числе и в силу презумпции конституционности. Например, постановление от 20 марта 1992 года «О временном порядке валютного регулирования и проведения валютных операций на территории Республики Беларусь». Объяснялось принятие этого постановления тем, что оно имеет временный характер и предполагается скорое принятие закона о валютном регулировании. Огромное значение для жизни общества имело утвержденное постановлением Верховного Совета Положение о порядке

восстановления прав граждан, пострадавших от репрессий в 20-х — 80-х годах. Оно также имеет нормативный характер. Даже судьбоносное решение Верховного Совета от 25 августа 1991 года «Об обеспечении политической и экономической самостоятельности Республики Беларусь» было облечено в форму постановления. Естественно, оно имело нормативный правовой характер.

Следует обратить внимание, что Верховным Советом Республики Беларусь при принятии законов в начале 1990-х годов в их тексте использовались и различались такие понятия, как «законодательные акты», «законодательство» (см. законы о предприятиях, о собственности, об аренде и др.). В первом случае шла речь о всех актах нормативного характера Верховного Совета, во втором — наряду с ними имелись в виду и акты Правительства.

В связи с изложенным полагаем, что имели место определенные неточности в выборе формы акта Верховным Советом. Однако его практика базировалась на предшествующем опыте нормотворческой деятельности, отсутствию до 30 марта 1994 года реального разделения властей.

Де-факто новый белорусский Парламент, сформированный на основе Конституции 1994 года, признал постановления Верховного Совета, имеющие нормативный характер, законодательными актами. Так, законами от 17 апреля 1997 года и от 4 января 2004 года вносились изменения и дополнения в Положение о порядке восстановления прав граждан, пострадавших от репрессий в 20-х — 80-х годах; в постановление от 19 января 1993 года «О порядке введения в действие Закона Республики Беларусь “О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь”» вносились изменения Законом от 21 июня 1996 года и др.

В соответствии со статьей 6 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» изменение статуса государственного органа (должностного лица), который принимает (издает) соответствующие нормативные правовые акты, не влечет прекращения действия ранее принятых (изданных) нормативных правовых актов. Это важно с точки зрения трансформации Верховного Совета в двухпалатное Национальное собрание Республики Беларусь.

Нашей прежней практике известны случаи, когда признавали действие актов органов, которые прекратили свою деятельность, например, акты СНК, ВЦИК.

Программные законы упоминаются в статье 104 Конституции, а также в правовых системах некоторых стран, например в сфере государственного строительства Франции, хотя, как отмечают французские авторы, это понятие не обладает никакой спецификой. Программные законы — это законы, которые, как принято считать, содержат изложение скорее общих принципов, чем конкретных предложений, что, естественно, предполагает издание большого числа актов регламентирующего характера, относящихся к их применению.

Обычные законы регулируют отдельные вопросы государственной и общественной жизни. Они образуют основной массив законодательных актов. В некоторых странах, где сильны позиции парламента (например, в Великобритании), предмет законодательного регулирования практически неограничен, то есть парламент вправе принять закон по любому вопросу, в других (например, во Франции) — сфера правового регулирования жестко распределена между законодательной, исполнительной властями и Президентом. Как отмечают Р. Давид и К. Жоффре-Спинози, французская Конституция 1958 года реализовала идею о наделении парламента лишь теми полномочиями, которые он имеет возможность осуществить фактически, то есть сфера закона была сужена до установления законодателем лишь основополагающих принципов [4, с. 83].

В пункте 2 статьи 97 Конституции Республики Беларусь дан примерный, но не исчерпывающий перечень законов, которые принимаются палатами Парламента. Конструкция властных полномочий Парламента и Президента такова, что полномочия главы государства предусматриваются не только непосредственно Конституцией, но и могут быть расширены посредством принятия закона. Естественно, что при этом недопустимо посягать на конституционные полномочия иных органов государственной власти. В то же время в Конституции предусматривается, что палаты Парламента могут осуществлять лишь те полномочия, которые предусмотрены в Основном законе. Однако, на наш взгляд, это не исключает реализацию посредством принятия закона так называемых подразумеваемых полномочий. К таким, в частности, мы бы отнесли право палат Парламента участвовать в решении вопроса о назначении Уполномоченного по правам человека (введение данного института власти вполне назрело и было бы полезным).

Конституцией предусмотрены следующие виды правовых актов Президента: декреты, ука-

зы, распоряжения. Причем в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» декреты и все нормативные указы Президента Республики Беларусь, наряду с законами, отнесены к законодательным актам. Если относительно законов и декретов на этот счет нет возражений, то этого нельзя сказать об указах.

Декреты являются актами нормативного правового характера. Декрет Президента Республики Беларусь — нормативный правовой акт главы государства, имеющий силу закона, издаваемый в соответствии с Конституцией Республики Беларусь на основании делегированных ему Парламентом законодательных полномочий либо в случаях особой необходимости (временный декрет) для регулирования наиболее важных общественных отношений.

Обычно Президент реализует свои полномочия (ст. 84 Конституции и др.) посредством издания указов и распоряжений, а Парламент — путем издания законов и постановлений. В том случае, когда Президент издает акт по вопросам, которые в обычной ситуации должны регулироваться законом, он облакает свое решение в форму декрета, то есть он «играет» на правовом поле Парламента.

Декреты могут быть двух видов:

— издаваемые в порядке делегирования Парламентом на какое-то время своих полномочий Президенту. Согласно части 1 статьи 101 Конституции палаты Парламента законом, принятым большинством голосов от полного состава, по предложению Президента могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона; этот закон должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декрета. Максимальный срок нигде не определен. Можно предположить, что он не может быть более остающегося максимального срока полномочий работы палат Парламента. Однако этот вопрос в настоящее время не решен и практика развивается в ином русле. Поэтому можно исходить из того, что и для Парламента, и для Президента сложившийся порядок приемлем. В части второй указанной статьи определен круг вопросов, по которым не допускается делегирование законодательных полномочий (нельзя делегировать право изменять и дополнять Конституцию, ее толковать, утверждать республиканский бюджет и т. п.);

— временные декреты. Декреты, издаваемые в соответствии с частью 3 статьи 101 Конституции в силу особой необходимости

Президентом по своей инициативе либо по предложению Правительства (в последнем случае они скрепляются также подписью премьер-министра, однако таких случаев в практике еще не было). В трехдневный срок временные декреты представляются для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем — Советом Республики. Эти декреты сохраняют силу, если они не отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат (в зарубежной практике обычно декреты, издаваемые Президентом, иногда и Правительством, сохраняют силу, если получили поддержку большинства). Палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены.

Анализ нашей Конституции позволяет обратить внимание на следующее обстоятельство. Временные декреты Президента могут издаваться в силу особой необходимости. Полезно было дать официальное толкование того, что следует понимать под «особой необходимостью». Это тем более необходимо, чтобы точно реализовывать конституционные полномочия. Ведь в Конституции (ст. 100) предусмотрено право Президента объявить принятие закона срочным. Тогда каждой из палат дается не более десяти дней на его рассмотрение (одобрение). В том случае, если закон не принят в срочном порядке либо есть межсессионный перерыв, тогда имеются все основания для издания временного декрета. Если органом исполнительной власти издается акт, имеющий силу закона, в порядке делегирования полномочий, то, как правило, он должен быть в последующем одобрен либо подтвержден законодательным органом. В Беларуси сформировалась практика («обычай») принятия таких актов (декретов) к сведению. Отмен декретов не было.

Согласно Конституции временный декрет действует до той поры, пока он не отменен большинством — не менее двух третей от полного состава каждой из палат. Естественно, что Президент вправе также его признать утратившим силу (предпочтительно это делать посредством издания также декрета, который направляется в палаты Парламента), либо внести в него изменения. Интересен для науки и практики вопрос о возможности отмены указанным большинством палат Парламента не всего декрета, а его отдельных положений. На наш взгляд, Конституция этому не препятствует. Мощность права главы государства на издание

временных декретов обеспечивается не только возможностью их отмены квалифицированным, а не простым большинством голосов, что характерно для принятия большинства законов, но и тем, что палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, когда декреты отменены.

Как известно, с середины 2008 года Конституционный Суд Республики Беларусь обязан проводить проверку всех законов в порядке предварительного конституционного контроля после принятия их Парламентом и до подписания Президентом. За весь период работы Конституционного Суда было проверено в порядке такого контроля около 500 законов. Все они признаны соответствующими Конституции, что уже само по себе вызывает вопросы. Нами ранее в литературе предлагалось «уйти» от сплошного предварительного конституционного контроля законов, сохранив такой порядок лишь для наиболее важных актов, например, затрагивающих конституционные права и свободы граждан, налагающих дополнительные обязанности на них и субъекты хозяйствования. В отношении иных актов можно закрепить факультативное право на обращение в Конституционный Суд определенных субъектов, в том числе и граждан, чьи права этим законом затрагиваются. Наряду с законами можно было предусмотреть в Конституционном Суде предварительную проверку (до подписания) декретов главы государства (ведь они имеют силу закона). Это только способствовало бы укреплению конституционной законности в государстве.

Указы Президента могут быть как нормативного правового характера, так и правоприменительного. Например, Положение, которым регулируется порядок прохождения службы в органах прокуратуры, утверждено указом, который является, с учетом содержания Положения, нормативным актом, а указ о награждении какого-либо гражданина государственной наградой — правоприменительным. В то же время необходимо разграничивать указы, полномочия на издание которых предусмотрено непосредственно в Конституции (ст. 84 и др.), и указы, полномочия на издание которых предусмотрено законом (п. 30 ст. 84 и ч. 4 ст. 116 Конституции). С учетом этого первые указы следует относить к законодательным актам, а вторые — к подзаконным.

В практике последних лет имеет место издание Президентом директив. Их издано уже шесть. Директивы издавались как самостоятельные акты (лишь одна, первая, была ут-

верждена указом). Законом о нормативных правовых актах установлено, что директивы утверждаются указами, которые являются актами программного характера (можно предположить: они находятся на одной ступеньке правовой лестницы, что и программные законы (ст. 104 Конституции)). Вместе с тем, было бы полезно определить их соотношение, имея в виду, что программные законы прямо указаны в Конституции, кроме того, к их принятию причастен Президент не только на стадии осуществления по его поручению подготовки проектов законов, но и их подписания). Поддерживая в целом практику издания директив, полагаем, что такого рода документы полезно было бы официально направлять для сведения не только в адрес органов исполнительной, но и высшим органам представительной и судебной власти.

Законы, декреты и указы, издаваемые Президентом для реализации полномочий, прямо предусмотренных в Конституции, равны по юридической силе (ст. 137 Конституции) и относятся к законодательным актам. Некоторые указы могут издаваться на основе полномочий, предусмотренных законом.

Таким образом, программные законы и директивы Президента следует относить к особой группе актов — программным законодательным актам. Они занимают, на наш взгляд, более высокое место, чем иные обычные законы.

Регламенты Парламента (палат Парламента) следует относить к законодательным актам. Хотя они определяют структуру, порядок организации и деятельности самого Парламента (его палат), однако в силу регламентации законодательного процесса их положения обязательны для всех субъектов, взаимодействующих с законодательным органом (в частности, при проведении парламентских слушаний, внесении законодательных предложений, других вопросов, например кадровых, на его рассмотрение).

Следует иметь в виду, что Конституция (ст. 8, 116) достаточно четко определяет место международных договоров как источников в правовой системе. Для законодательства и практики его реализации очень важен учет положений международных документов, которые выступают в качестве своего рода стандарта для страны, вступившей на путь демократии.

С одной стороны, государство в силу суверенитета свободно в определении собственной государственно-правовой системы, а с другой — оно должно соотносить свои обязательства с международным правом.

Понятно, что международные договоры в прямом смысле слова не относятся к нормативным правовым актам. Однако для того, чтобы представить полную картину актов, выстроить основу правовой пирамиды, нами, прежде всего, обращается внимание на законы о ратификации международных договоров. Тем самым, сразу есть возможность показать место международных договоров в системе актов законодательства. Анализ Конституции, действующего законодательства (исходя из необходимости его обязательного соответствия Основному закону) позволяет выстроить следующую правовую пирамиду.

Главенствующее место в правовой системе, как указывалось выше, занимает Конституция. При этом смысл и содержание конституционных норм предопределяются общепризнанными принципами международного права. Именно такой вывод можно сделать из содержания статьи 8 Конституции. За Конституцией Республики Беларусь следуют:

1) конституционные законы, включая и законы о толковании Конституции (см. ст. 140 Конституции);

2) законы о ратификации международных договоров Республики Беларусь и поэтому ставшие обязательными для Республики Беларусь (ст. 8, 116 Конституции);

3) программные законодательные акты (см. ч. 4 ст. 104 Конституции). К ним следовало бы отнести и закон о бюджете, по крайней мере, при сопоставлении актов приоритет должен отдаваться закону о бюджете, если он принят в соответствии с Конституцией и регламентами палат Парламента (следует иметь в виду, что принятие закона в нарушение регламента палаты может привести к признанию его Конституционным Судом не имеющим юридической силы. Поэтому можно утверждать, что принятый в соответствии с Конституцией регламент палаты Парламента является основой для принятия законов и этим предопределяется его юридическая сила и место в системе актов законодательства);

4) законы, декреты и указы, изданные на основе непосредственно конституционных предписаний (в данной случае мы не будем повторять нашу точку зрения о соотношении законов и декретов);

5) указы, изданные на основе закона (т. е. указы, имеющие подзаконный характер);

6) постановления Правительства и Национального банка;

7) акты министерств и других республиканских органов с учетом их компетенции;

8) акты местных Советов депутатов с учетом их уровня (областные, базовые, первичные);

9) акты местных исполнительных и распорядительных органов с учетом их уровня;

10) локальные нормативные правовые акты. В пределах данной системы можно определить и место правоприменительных актов (постановления палат, распоряжения Президента, премьер-министра).

Каждый из названных уровней актов имеет свою характеристику и классификацию, например, законы: программные законы, кодексы, новые и «старые» законы, общие и специальные.

Что касается места судебного прецедента в системе источников права, то решение данного вопроса зависит от того, идет ли речь о международном или национальном праве, о правовой семье общего или романо-германского права. При этом подчеркнем, что наука и практика не стоят на месте и появляются новые оценки места и роли прецедента и судебной практики для развития внутрисударственных и международных отношений. Подчеркнем, что все более очевиден процесс конвергенции двух основных правовых систем. Это побуждает по-новому взглянуть на судебный прецедент в романо-германской правовой семье.

Судебный прецедент — это наиболее гибкий механизм преодоления погрешностей законодателя, важное средство и источник защиты прав и свобод граждан. Очень точно выразил проблему прецедента как источника права бывший Председатель Европейского Суда по правам человека Л. Вильдхабер. Он подчеркнул, что фактически суды континентальной Европы следуют правам прецедентов, выработанным ими либо вышестоящими судами. Проблема состоит не столько в том, должны ли судебные решения считаться источником права, сколько в том, чему отдается приоритет — статуту (закону) или судебному решению. Как только подчеркивается приоритет статутного права, выраженного в законодательных актах, над судебными решениями, так сразу же большинство авторов континентальной Европы согласится с необходимостью следовать прецеденту.

Применительно к нашей национальной правовой системе судебные прецеденты занимают место после законодательных актов. Если касаться заключений Конституционного Суда, то они, имея правоприменительный характер, определяют конституционность всех нормативных правовых актов, идущих вслед за писанным текстом Конституции.

Примечания

1. *Бриксов В.В.* О юридической силе кодифицированных федеральных законов // Журнал российского права. 2003. № 8.
2. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998.
3. *Василевич Г.А.* Парламент Республики Беларусь. Конституционно-правовой аспект. Минск, 1995.
4. *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. М., 1996.

Notes

1. *Briksov V.V.* On the legal force of codified federal laws // Journal of Russian law. 2003. № 8.
2. *Tikhomirov Yu.A.* Course of administrative law and process. Moscow, 1998.
3. *Vasilevich G.A.* The Parliament of the Republic of Belarus. Constitutional and legal aspect. Minsk, 1995.
4. *David R., Geoffrey-Spinozi K.* The main legal systems of our time. Moscow, 1996.