



Правазнаўства

Тэорыя дзяржавы і права

УДК 342

Г.А. Василевич

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ИХ МЕСТО В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Законодательные акты Республики Беларусь занимают особое место в национальной правовой системе страны. Законодательными актами регулируются наиболее важные общественные отношения. Они самым непосредственным образом воздействуют на содержание актов подзаконного уровня. Важно, чтобы сами законодательные акты были сбалансированными, а некоторые из них, например, программные законодательные акты были основой для всего спектра отношений, касающихся нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: законодательные акты, Конституция, закон, декрет, директива, международный договор, программный закон, иерархия.

Особое место среди нормативных правовых актов занимают законодательные акты. В советский период к ним обычно относили законы и постановления Верховных Советов. В настоящее время это понятие является более широким по своему содержанию: закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» относит к ним Конституцию, законы, декреты, указы [1]. При этом речь идет о всех указах, безотносительно того, на основе Конституции или закона они изданы. В последнем случае такие указы имеют подзаконный характер, т.е. они по юридической силе идут вслед за законом, которым предоставлено право на их издание. Обычно это происходит следующим образом: в законе (кодексе) определяются полномочия Главы государства, которые он реализует в соответствии с принятым законом. Вывод о соотношении законов и таких указов можно сделать на основании ст. 116 Конституции. Более того, указанная статья, наряду со ст. 137 Конституции, является основной для «выстраивания» правовой пирамиды, в частности, определения иерархии нормативных правовых актов. Некоторые иные статьи Конституции (например, ст. 8 и др.) позволяют определить место общепризнанных принципов международного права и международных договоров, а также судебных прецедентов в общей системе источников белорусского права.

В юридической литературе закон обычно определяют как нормативный акт, содержащий в юридической форме характеристику закономерностей общественного развития, регулирующий важнейшие общественные отношения, принимаемый в установленном порядке высшим органом государственной власти или путем референдума и обладающий высшей юридической силой. Закон в материальном смысле рассматривается как акт государственной власти, содержащий правовые нормы общего характера, а в формальном смысле – охватывает любые акты, изданные законодательным органом безотносительно к характеру содержащихся в них норм. Иногда закон определяют более упрощенно, как то, что проголосовано парламентом.

Василевич Григорий Алексеевич, д-р юрид. наук, проф., зав. каф. конституционного права БГУ (Минск, Беларусь).

Адрес для корреспонденции: ул. Ленинградская, 8, 220030, г. Минск, Беларусь; e-mail: 2095576@mail.ru

Как отмечает А.С. Пиголкин, «закон непосредственно олицетворяет собой принцип народовластия. Его верховный характер, авторитет и непрерываемость – непреложные принципы любого цивилизованного общества, обязательное условие становления правового государства» [1]. По его мнению, с которым вполне можно согласиться, регулирование законом отношений обеспечивает стабильность, устойчивость, исключает непродуманные изменения, поэтому в этом плане имеет преимущество перед нормотворчеством органов исполнительной власти [2].

Совокупность законов как целостной системы имеет своей целью регулирование общественных отношений в целях обеспечения прав граждан, функционирования всех государственных институтов. Каждый закон имеет свой особый предмет регулирования от политической сферы до социальной. При этом содержание законов часто предопределяет их юридическую силу, т.е. характер и пределы регулирующего воздействия, обязательность действия и т.п.

К законодательным актам следует относить и сохраняющие силу нормативные постановления Верховного Совета Республики Беларусь.

Определение иерархии нормативных правовых актов имеет важное значение для правоприменителя: с учетом приоритета соответствующего акта разрешается юридический спор, определяется компетенция государственного органа, должностного лица.

Юридическая сила актов определяется не только статусом органа, их принимающих, 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» [3]. Не только общественная значимость регулируемых отношений, стратегическая направленность, но и более сложная процедура принятия предопределяют, например, более высокую юридическую силу программных законов.

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 юридическая сила акта не может определяться произвольно. Более детальное развитие конституционных норм, устанавливающих основы иерархии актов, может быть осуществлено путем принятия специального закона, в частности, уже упомянутого закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (с последующими изменениями и дополнениями).

Законодательные акты (имеются в виду Конституция, законы, декреты и указы, издаваемые непосредственно на основе конституционных положений) находятся на одном уровне. В Конституции Республики Беларусь определены сферы отношений, подлежащие законодательному регулированию. Можно утверждать о том, что ст. 84, 97, 98 Конституции устанавливают границы размежевания нормотворческой деятельности Парламента и Президента. В этой связи необходимо трактовать содержание ст. 137 Конституции, в которой фиксируется соотношение законов и актов Главы государства.

Ранее сформулированные в теории права и конституционном праве правила разрешения коллизий между актами, находящимися в одной (горизонтальной) плоскости нашли свою реализацию в законе: 1) новая (последующая) норма имеет приоритетное действие по отношению к предыдущей; 2) специальный акт имеет верховенство по отношению к общему. Руководство указанными правилами способно обеспечить системность (сбалансированность) законодательства.

В российской юридической литературе сложилась и получила широкое распространение позиция об иерархическом приоритете кодифицированных федеральных законов над некодифицированными; причем одни из кодифицированных актов наделяются большей силой по отношению к другим, включая и межотраслевой уровень. В то же время Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 5 ноября 1999 г. № 182-О отметил, что в ст. 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 [4]. Действительно, прямого такого указания в законодательстве России в настоящее время нет, поэтому позиция Конституционного Суда России справедлива. В то же время трудно согласиться с точкой зрения, что недопустимо придавать кодифицированному акту более высокую юридическую силу [5]. 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. Поэтому вполне приемлемым и рациональным является подход белорусского законодателя, который установил более высокую юридическую силу кодекса по отношению к закону. В юридической литературе кодификацией считается процесс сведения к единству нормативно-правовых актов путем переработки их содержания [6]. Из этого следует, что кодексы обычно содержат большее (в сравнении с обыкновенным законом) число норм. Они отличаются достаточно сложной структурой, могут состоять из нескольких частей (например, *Общей* и *Особенной*: см. Уголовный кодекс, Жилищный кодекс и др.). Безусловно, стремление законодателя облечь совокупность нормативных актов в форму кодекса обуславливается рядом причин, например, желанием упорядочить правовое регулирование, устранить противоречия в текущем законодательстве, дублирование, обеспечить простоту использования для правоприменителя и др.

На практике возникают вопросы о соотношении норм, содержащихся в кодексах и обычных законах. Речь не идет о формальной стороне отношения «кодекс – закон», а о том, когда кодекс «делегирует» полномочия на регулирование некоторых отношений на уровне иного законодательного акта. Это с формально-юридической стороны допустимо, однако при этом умалется цель кодификации. Многие зависит от того, как законодатель сам определяет место конкретного кодекса среди других актов, отдает ли им приоритет (при этом следует иметь в виду, что кодексы, на наш взгляд, не могут «возвышаться» над программными законами). Возникают вопросы о соотношении норм кодексов и норм декретов.

Юридическая сила правового акта – это свойство [7], ориентируясь на которое можно установить его сопоставимость и соподчиненность с другими правовыми актами [8].

Исходя из разной юридической силы различных видов источников права можно определить иерархическую структуру и связанную с этим соподчиненность источников в органически цельной системе [9]. Следует также иметь в виду и горизонтальную структуру актов.

Определение юридической силы акта способствует укреплению вертикали, или, как иногда говорят, пирамиды права.

В.Д. Зорькин в этой связи заметил, что именно «пирамида – есть образ правовой жизни. Наверху ее – принципы и высшие нормы, которые фиксируются в Конституции и на самом высшем уровне переводят на юридический язык самые общие контуры, основные параметры... Они прямо или косвенно фиксируют тот или иной вектор развития, ту или иную общую цель, а также образ будущего и общий идеал. Далее, пирамида идет вниз, разрастаясь в бесконечность в виде последовательных, иерархически соподчиненных друг другу пластов – законов, потом различного рода и уровня подзаконных актов (указов, постановлений и пр.), судебной практики и прочих правоприменительных актов в центре и на местах. Все это переводится в плоскость конкретных правоотношений, множество которых уходит в бесконечность (но постоянно в рамках и образе пирамиды). Это и составляет юридическую жизнь общества, государства, индивида. Такая пирамида может сохраняться только в том случае, если соблюдается жесткая иерархия всех правовых актов и нахождение их в данной пирамиде в целом... В противном случае жизнь «переходит в режим

беспорядка, иными словами, в теневую или даже черную пирамиду, в произвол, в конечном счете и в безнормие, т.е. хаос» [10].

Как верно отмечается в литературе, системный подход к организации актов-документов – нормативных, правоприменительных – направлен на взаимообеспечение ими друг друга в процессе юридического регулирования и создание единого правового пространства» [11].

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.

Система актов (в силу уже самого определения понятия системы) предполагает стабильность, формализованность, четкость, ясность, иерархичность, внутреннюю согласованность [12].

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 выделяют несколько разновидностей законов, а именно: конституционные, программные законы и обычные законы, имеющие силу закона акты Главы государства.

Программные законы упоминаются в ст. 104 Конституции, правовых системах некоторых стран, например, в сфере государственного строительства Франции, хотя, как отмечают французские авторы, это понятие не обладает никакой спецификой. Программные законы – это обычные 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.

Роль программных законодательных актов выполняют директивы – указы программного характера. Они сочетают в себе, на наш взгляд, функцию тактического и стратегического правового регулирования. В директиве обычно излагается анализ существующих проблем, намечаются меры по их решению и определяются задачи на перспективу. Директива имеет также организующее начало.

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, т.е. парламента 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 г. реализовала идею о наделении парламента лишь теми полномочиями, которые он имеет возможность осуществить фактически, т.е. сфера закона была сужена до установления законодателем лишь основополагающих принципов [13].

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). Несколько иную оценку регламенты получили в законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Имеющие силу закона акты исполнительной власти или Главы государства обычно имеют иное, чем закон, название (декрет в Республике Беларусь, ордонансы во Франции). Они принимаются либо в силу прямых предписаний Конституции, либо в порядке делегирования Парламентом своих полномочий Главе государства, Правительству или даже иному органу исполнительной власти.

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.

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 соотноситься с международным правом.

Известно, что основным принципом нормотворческой деятельности является обеспечение соответствия актов нижестоящих государственных органов актам вышестоящих государственных органов, однако на практике так происходит не всегда. Поэтому очень важно установить, какой акт обладает более высокой юридической силой. Немаловажно определить также приоритетное положение актов одного уровня.

В свое время с учетом полномочий субъектов власти мы определяли иерархию законов и указов. Автор ранее неоднократно обращался к данной проблеме [14; 15]. Однако обратиться к ним заставляет то, что в правоприменительной практике продолжают споры, имеют место недоразумения, высказываются противоречивые мнения, что не содействует единообразному и правильному применению правовых норм как важнейшему условию конституционной законности. Уточняются и позиции автора.

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 ст. 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 (ст. 8, 116 Конституции); 3) программные законы (см. ч. 4 ст. 104 Конституции), указы программного характера (директивы). К программным законодательным актам 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 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 Конституции; 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. В законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» закреплено не только верховенство кодексов по отношению к иным законам, но и приоритет новых законов (полагаем, законодательных актов) по отношению к ранее принятым. Считаем, что таким приоритетом обладают специальные над общими законами (законодательными актами). В то же время обобщая положения общей части закона (кодекса) обладают преимуществом по отношению к особенной части.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2000 г. № 361-З с изм. и доп. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 2 июля 2009 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
2. *Пиголкин, А.С.* Российское законодательство на рубеже XXI века / А.С. Пиголкин // Юрид. лит. – 2001. – № 11. – С. 23.
3. *Бриксов, В.В.* О юридической силе кодифицированных федеральных законов / В.В. Бриксов // Журн. рос. права. – 2003. – № 8. – С. 90.
4. Свод Законов Российской Федерации. – 2000. – № 14. – С. 1532.
5. *Бриксов, В.В.* О юридической силе кодифицированных федеральных законов / В.В. Бриксов // Журн. рос. права. – 2003. – № 8. – С. 91.
6. Большой юридический словарь. – М., 1997. – С. 280.
7. *Фарбер, И.Е.* Вопросы теории советского конституционного права / И.Е. Фарбер, В.А. Ржевский. – Саратов : Приволжское книжное издательство, 1967. – Вып. 1. – С. 70.
8. *Тихомиров, Ю.А.* Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр 1998. – С. 145–146.
9. *Кутафин, О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации / О.Е. Кутафин. – М. : Юрист, 2002. – С. 24.
10. *Зорькин, В.Д.* Выступление на «круглом столе», посвященном десятилетию перестройки / В.Д. Зорькин // Правовое государство в России: замысел и реальность. – М., 1995. – С. 28.
11. *Шопина, О.В.* Система правовых актов: проблема выстраивания / О.В. Шопина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2002. – № 2. – С. 78.
12. *Тиунова, Л.Б.* Системные связи правовой действительности / Л.Б. Тиунова. – СПб., 1991. – С. 55–56.
13. *Давид, Р.* Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жофре-Спинози. – М., 1996. – С. 83.
14. *Василевич, Г.А.* Канстытуцыя, закон, указ / Г.А. Василевич // Народная газета. – 1994. – 15–17 октября. – 4 с.
15. Конституция – главный документ для нормотворческой и правоприменительной деятельности : докл. на научн.-практ. конф. 21 декабря 2000 г. // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2000. – № 4.

Поступила в редакцию 29.11.13.

Legislation acts of the Republic of Belarus have a special place in the national legal system. Legislative acts are governed by the most important public relations. They have a direct impact on the content of a sub-level acts. It is important that these acts themselves were balanced, and some of them, for example, program legislation acts were the basis for the entire spectrum of relations concerning rulemaking and enforcement.

Keywords: legislation acts, Constitution, law, decree, directive, international treaty, law program, hierarchy.