

Д.А. ЛАГУН

ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС ВРЕМЕННЫХ ДЕКРЕТОВ

Исследуется упорядоченная совокупность временных декретов Президента Республики Беларусь, позволяющая выделить их общие и особенные черты, установить их внутренние связи, а также взаимосвязи с иными правовыми актами. Рассматриваются вопросы, касающиеся понятия временных декретов, их отличительных особенностей.

It is researched a system of the temporary decrees of the President of the Republic of Belarus, distinguishing common and specific features of the latter, revealing interior links between them as well as links with other legal acts. The questions on the temporary decrees concept, its distinctive features are considered.

Термин «декрет» имеет латинское происхождение (decretum) и означает: 1) решение, постановление, определение, указ, декрет; 2) принцип, главное правило, основоположение, тезис¹.

Декреты как акты государственных органов, должностных лиц возникли в Древнем Риме и изначально являлись источниками римского частного права (в частности, *jus civile*)². Они выступали как вид судебного решения верховного должностного лица Древнеримского государства (принцепса, претора, императора)³, имеющего обязательную силу по другим аналогичным делам, т. е. являлись судебными прецедентами. Статут Великого Княжества Литовского 1588 г. также оперирует рассматриваемым термином. В самом Статуте определения понятия «декрет» не содержится, однако анализ положений, в которых оно употребляется, позволяет заключить, что под ним понимались приговоры, решения судов по уголовным и гражданским делам, а также постановления великого князя по судебным спорам⁴. Широкому распространению декретов способствовала Великая французская революция. Законодательство Франции этого периода в значительной степени состояло из названных актов, однако их содержание характеризовалось нестабильностью. Декрет понимался как специфический вид закона (акта парламента), принимаемого по отдельным вопросам; как документ, принимаемый парламентом с целью признания того или иного закона срочным; как положение, включаемое в преамбулу такого закона⁵. Советское государство также широко применяло данный вид актов. Учитывая, что нормативное понятие «закон» сформировалось и прочно утвердилось в теории и на практике лишь к середине 1930-х гг.⁶, именно в форму декретов облекались решения высших государственных органов: Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов и Совнаркома РСФСР, Центрального Исполнительного Комитета СССР⁷, Центрального Исполнительного Комитета БССР и Совнаркома⁸, которые и составляли основу советского законодательства 1920-х гг. Отмечалось, что введение в законодательную практику термина «декрет» должно было «символизировать связь с правотворчеством Парижской коммуны»⁹.

На современном этапе развития белорусской государственности издание декретов предусмотрено ст. 85 Конституции Республики Беларусь¹⁰. Национальное законодательство в ст. 2 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» закрепило официальное определение декрета: «...это нормативный правовой акт Главы государства, имеющий силу закона, издаваемый на основании делегированных ему Парламентом законодательных полномочий либо в силу особой необходимости (временный декрет) для регулирования наиболее важных общественных отношений»¹¹.

Таким образом, декрет раскрыт через признаки, присущие как временным декретам, так и декретам, изданным на основании закона о делегировании законодательных полномочий. В прак-

тике их принято называть обычными (делегированными) декретами. Иными словами, дается комбинированное определение декрета. Конституция Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-XII «О Президенте Республики Беларусь» (далее – Закон «О Президенте Республики Беларусь»)¹² и Закон «О нормативных правовых актах» выделяют два вида декретов: изданные на основании закона о делегировании законодательных полномочий и временные.

В Республике Беларусь временным декретам Президента, на наш взгляд, присущ ряд признаков.

Они носят экстраординарный (чрезвычайный) характер, т. е. издаются только при наличии особой необходимости. Понятие особой необходимости носит оценочный характер и законодательно не раскрывается. Вместе с тем важность единообразного его толкования была отмечена сразу же после внесения в 1996 г. изменений и дополнений в Конституцию. Так, уже в 1997 г. обращалось внимание на то, что «надо четко определить, что означает особая необходимость»¹³. Этот вопрос неоднократно поднимался и в последующем: «Законодателю следует четко определить, в каких случаях “особой необходимости” могут издаваться декреты, имеющие силу закона»¹⁴; «целесообразно определить перечень случаев, вызывающих особую необходимость принятия временных декретов»¹⁵.

На практике при издании временных декретов ссылка на особую необходимость в большинстве случаев отсутствует, как отсутствует и аргументация, указывающая на возникновение такой чрезвычайной ситуации.

Одной из гарантий реализации компетенции Парламента по принятию законов должно стать именно понятие особой необходимости, трактуемое достаточно узко, что позволит исключить случаи параллельного принятия кодекса и его корректировки путем издания временного декрета (например, Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. и Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 29 «О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины»; Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 1999 г. и Декрет Президента Республики Беларусь от 20 января 2000 г. № 2 «О некоторых вопросах единоличного рассмотрения судьей уголовных дел»).

Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь¹⁶ также закрепляет положение о необходимости раскрытия понятия «особая необходимость» через установление перечня случаев, вызывающих «особую необходимость» (подп. 33.3). Представляется, что наличие такого перечня не полностью позволит уяснить содержание рассматриваемого явления.

Более эффективно, на наш взгляд, определять «особую необходимость» через исследование совокупности условий, влекущих ее возникновение, одним из которых являются случаи. Так, можно констатировать наличие особой необходимости и соответственно издавать временный декрет, если: 1) возникла ситуация, которая с большей долей вероятности может привести или привела к нарушению конституционных прав и свобод граждан, суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, политической и экономической стабильности (экстраординарность ситуации). Экстраординарность ситуации не тождественна по своему содержанию чрезвычайному или военному положению, когда мы имеем дело с иными правовыми явлениями и вытекающими из них последствиями. На наш взгляд, не исключается возможность возникновения экстраординарной ситуации и в период военного или чрезвычайного положения; 2) возникшая ситуация не может быть разрешена на основе уже имеющихся и действующих законов; 3) отсутствует возможность устранения возникшей ситуации путем принятия нового закона, в том числе в срочном порядке (парламент не заседает на очередной сессии, а созыв внеочередной сессии невозможен либо затруднителен, заседание палат Парламента невозможно провести в силу объективных обстоятельств); 4) решение Главой государства принимается во время существования экстраординарной ситуации, либо во время наступления негативных последствий такой ситуации, либо накануне ее возникновения (при издании временного декрета в превентивных целях ее недопущения).

Временные декреты носят исключительный характер. Во-первых, сама экстраординарность ситуации говорит о том, что она – исключение из общего правила хода вещей. Во-вторых, иные способы урегулирования (разрешения) возникшей проблемы не могут дать должного эффекта либо не могут быть использованы вообще. Поэтому требуется прибегнуть к последнему, исключительному правовому средству – временному декрету. Вопрос об исключительности всегда предопределен наличием особой необходимости. Отсутствует последняя – отсутствует необходимость принятия экстраординарных мер – отсутствует необходимость в реализации исключительных полномочий – отсутствует необходимость прибегать к изданию временных декретов – такая цепочка зависимости особой необходимости и издания исключительного правового акта Главы государства.

Временные декреты имеют силу закона. Определение их юридической силы выступает одной из основных задач в развитии национального законодательства. Следует отметить, что придание описываемому понятию юридической силы

наравне с законом означает, что временные декреты должны соответствовать только Конституции Республики Беларусь и принятым в соответствии с ней иным источникам с большей юридической силой (решениям республиканских референдумов, носящим общеобязательный характер, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь). Вместе с тем в юридической литературе довольно широко распространено мнение, что временные декреты по юридической силе в иерархии нормативных правовых актов стоят выше, чем законы. Такой вывод делается на основании ч. 3 ст. 137 Конституции Республики Беларусь: «Конституция в ч. 3 ст. 137 утвердила общий принцип верховенства декретов и указов Президента над законом»¹⁷. Главный аргумент при этом состоит в том, что полномочия на издание временного декрета предоставлены не законом, а Конституцией. Так, Высший Хозяйственный Суд считает, что «декреты и указы Президента Республики Беларусь, изданные не в связи с предоставленными законом полномочиями на их издание и имеющие расхождение с Гражданским кодексом или другим законом, должны применяться хозяйственными судами как акты более высокой юридической силы по отношению к кодексу или другому закону независимо от даты вступления в силу указа или декрета – до вступления в силу Кодекса или после»¹⁸. На наш взгляд, Конституция не содержит нормы о большей юридической силе временных декретов, и такое положение из нее не вытекает. Более того, ч. 2 ст. 85 Конституции четко говорит о равенстве юридической силы декрета и закона.

Иногда вывод о верховенстве временного декрета над законом делается на основании процедуры отмены временного декрета. Считается, что, поскольку временный декрет может быть отменен только двумя третями голосов от полного состава каждой из палат Парламента (т. е. квалифицированным большинством), а обычный закон принимается всего лишь простым большинством голосов от полного состава каждой из палат, временный декрет имеет верховенство (большую юридическую силу) над обычным законом¹⁹. Вместе с тем в теории права юридическая сила нормативного правового акта напрямую не увязывается с процедурой его издания (принятия). Исходя из этого, Закон «О нормативных правовых актах» не вводит различий в юридической силе между обычными и программными законами, для принятия которых необходимо различное количество голосов палат Парламента, и вводит такие различия между кодексами и другими законами, принимаемыми простым большинством голосов. Поэтому представляется верным считать, что возможность отмены временного декрета только квалифицированным большинством голосов не влечет за со-

бой автоматического возвышения временного декрета над законом.

Временные декреты издаются в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. Данная характеристика свидетельствует о важности и ответственности положения, которое занимают эти акты в национальной системе законодательства. Экстраординарность и исключительность временных декретов требуют гарантированности от трансформации их в обычно издаваемые акты Главы государства. Только Конституция с ее жестким порядком изменения способна обеспечить стабильность случаев и круга вопросов, по которым Президент вправе издавать временные декреты. Из этого вытекает, что закон не может служить юридически уполномочивающим Президента документом на издание временных декретов, даже в том случае, если он (закон) прямо закрепляет право Главы государства принимать экстраординарные акты (например, ст. 28 Закона «О Президенте Республики Беларусь»). В данных обстоятельствах закон просто детализирует соответствующие нормы Конституции.

Временный декрет издается лишь по инициативе Президента либо Правительства. Если инициатором выступает Совет Министров, то временный декрет скрепляется подписью Премьер-министра. Сущность такого подписания акта Главы государства главой Правительства законодательно не определена, что вызвало различные точки зрения в интерпретации данного положения. Высказывается мнение, что Совет Министров не несет юридической ответственности за временный декрет, изданный Президентом по его инициативе: «Подпись Премьер-министра означает также, что правительство несет только моральную и политическую ответственность за предложенный декрет, любая другая ответственность правительства исключается»²⁰.

На наш взгляд, с таким пониманием согласиться нельзя. Скрепление подписью Премьер-министра временного декрета не является простым визированием документа, ознакомлением с ним. Правительство и лично Премьер-министр несут юридическую ответственность за такие действия вплоть до отставки по решению Президента. Одновременно это подписание не следует признавать и контрассигнацией, которая является обязательным условием законности, действительности временного декрета.

Представляется, что под скреплением подписью Премьер-министра временного декрета, изданного по предложению Правительства, следует понимать разделение Советом Министров наравне с Президентом ответственности за принятое решение.

Временный декрет подлежит обязательному представлению в Парламент. Указанный правовой акт Президента с письменным обоснованием необходимости его издания в трехдневный срок

после его подписания вносится в нижнюю палату Парламента. На последствия нарушения срока представления временного декрета в Национальное собрание Конституция Республики Беларусь и законы не указывают. Следует признать, что пропуск данного срока не влечет за собой недействительности временного декрета. Вместе с тем говорить о полном отсутствии ответственности за нарушение нормы Конституции о таком сроке не приходится, так как есть все основания привлечь к дисциплинарной ответственности то лицо, на которое возложена обязанность представить временный декрет в Палату представителей.

Временный декрет издается для регулирования наиболее важных общественных отношений. Таковыми принято считать общественные отношения, регулируемые законом. Временные декреты и законы имеют практически тождественный предмет правового регулирования. В литературе высказывается мнение, что «Канстытуцыя павінна вызначаць кола пытанняў, па якіх кіраўнік дзяржавы не зможа выдаваць нарматыўныя акты, якія маюць сілу закона»²¹. С другой стороны, верно отмечается, что в Основном Законе не устанавливается прямо каких-либо изъятий по предмету регулирования временных декретов²². Полагаем, что при издании временных декретов оправдано было бы закрепить те же ограничения, которые сейчас предусмотрены для делегированных декретов.

К изъятиям из предмета регулирования временных декретов, вытекающим из отдельных статей Конституции, можно отнести отношения, регламентация которых влечет: 1) толкование, изменение и дополнение Конституции Республики Беларусь (ст. 97 (п. 1), ст. 138–140 Конституции); 2) ограничение (включая приостановление) конституционных прав и свобод граждан (ст. 63 Конституции); 3) внесение изменений и дополнений в решения референдумов, если иное не будет определено референдумом (ст. 77 Конституции); 4) принятие норм, имеющих обратную силу, за исключением норм, смягчающих или отменяющих ответственность граждан (ст. 104 Конституции).

Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что в настоящее время при издании временных декретов действуют ограничения, установленные на уровне законов (например, ч. 3 ст. 30 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь»; ст. 1 Уголовного кодекса Республики Беларусь).

Временный декрет сохраняет свое действие, если он прямо не отменен компетентным органом либо не истек срок его действия.

Отмена временного декрета возможна: путем признания его утратившим силу самим Президентом; путем отмены временного декрета Парламентом (решение об отмене временного дек-

рета считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат); путем принятия Парламентом закона, по содержанию совпадающего с соответствующим временным декретом (практика свидетельствует, если в законе нет прямого указания на признание декрета с тождественным содержанием утратившим силу, то он действует параллельно закону); путем признания Конституционным Судом декретов неконституционными, т. е. противоречащими Конституции и иным актам с большей юридической силой.

Действие временного декрета означает, что в случае коллизии его с нормами закона (независимо от того, принят он до или после издания этого закона) подлежат применению нормы декрета. Действие временного декрета во времени (т. е. до его прямой отмены или истечения срока его действия) не следует смешивать с его юридической силой в отношении закона. И закон, и декрет, согласно ч. 2 ст. 85 Конституции, обладают равной юридической силой. Приоритет нормам временного декрета над нормами закона, принятого позже, в случае коллизии отдается по двум основаниям. Во-первых, в соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции, декрет сохраняет свою силу (т. е. продолжает действовать), если он не отменен. А во-вторых, Парламент не может принимать законы, положения которых расходятся с содержанием временного декрета, без согласия Президента. Таким образом, юридически невозможна ситуация, когда закон, хронологически принятый позже не отмененного временного декрета, противоречит ему. На практике принимаются законы, которые расходятся с ранее изданными и действующими декретами. В данном случае необходимо говорить не о противоречии норм временных декретов и законов друг другу, а о противоречии закона Конституции, поскольку он (закон) принят по вопросу, урегулированному временным декретом, который не отменен двумя третями голосов каждой из палат.

Таким образом, можно назвать следующие специфические черты временного декрета: 1) носит экстраординарный (чрезвычайный), исключительный характер; 2) имеет силу закона; 3) издается в соответствии с Конституцией; 4) издается лишь по инициативе Президента или Правительства; 5) подлежит обязательному рассмотрению в Парламенте с возможностью полной его отмены; 6) издается для регулирования наиболее важных общественных отношений — отношений, регулируемых на уровне закона; 7) сохраняет свое действие, если прямо не отменен или не истек срок его действия.

Временный декрет Президента Республики Беларусь можно определить как имеющий силу закона экстраординарный нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в соот-

ветствии с Конституцией в исключительных случаях особой необходимости для оперативного регулирования наиболее важных общественных отношений (т. е. отношений, которые следует регулировать законом) и представляемый в трехдневный срок для рассмотрения в Парламент.

¹ См.: Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь. М., 1986. С. 225.

² См.: Дигесты Юстиниана: Избранные фрагменты в пер. и с примеч. И. С. Перетерского. М., 1984. С. 24.

³ См.: Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / Под ред. З. М. Черниловского. М., 1984. С. 70.

⁴ См.: Статут Вялікага Княства Літоўскага. 1588: Тэксты. Даведкі. Камент. Мн., 1989. С. 165, 379, 440.

⁵ См.: Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв. М., 1957. С. 338, 395.

⁶ См.: Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: Учеб.-практ. пособие. М., 1995. С. 24.

⁷ См.: Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории советских конституций. М., 1987. С. 247.

⁸ См.: Широков А. Т. ЦИК Белорусской ССР в 1919–1936 гг. Мн., 1979. С. 75.

⁹ Артюшенко Н. Н., Барвинок К. И. Об уточнении правового статуса декретов и указов Президента Республики Беларусь в системе нормативных актов // Правовые акты: социальная обусловленность, качество, применение и совершенствование: Материалы межвуз. науч.-практ. конф., Минск, 11–12 окт. 1999 г. Мн., 1999. С. 118–119.

¹⁰ См.: Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп.). Мн., 2004.

¹¹ О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З // Ведомости Нац. собрания Респ. Беларусь. 2000. № 5. Ст. 40; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2002. № 7. 2/830.

¹² См.: О Президенте Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 21 февр. 1995 г., № 3602-XII // Ведомости Нац. собрания Респ. Беларусь. 1997. № 24. Ст. 463; 1999. № 25. Ст. 426; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 100. 2/203.

¹³ Стефанович О. П. Виды актов Президента Республики Беларусь // Правовая реформа ў Рэспубліцы Беларусь: вопыт, праблемы, перспектывы: Тэз. дакл. рэсп. навук.-практ. канф., Гродна, 24–25 крас. 1997 г.: У 2 ч. Гродна, 1997. Ч. 1. С. 31.

¹⁴ Исполнительная власть в политической системе Республики Беларусь: теория, опыт, проблемы. Мн., 2002.

¹⁵ Калинин С. А. Сила и слабость закона // Бюллетень нормативно-правовой информации. 2001. № 6. С. 23.

¹⁶ См.: О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2002. № 46. 1/3636.

¹⁷ Дербин А. П. Значение декретов и указов Президента Республики Беларусь в системе источников конституционных прав // Право и демократия: Сб. науч. тр. Мн., 1999. Вып. 10. С. 126.

¹⁸ О применении норм Гражданского кодекса Республики Беларусь, регулирующих заключение, изменение и расторжение договоров: Постановление Пленума Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь, 16 дек. 1999 г., № 16 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 10. 6/210.

¹⁹ См.: Реут В. Закон, декрет, указ: проблемы соотношения юридической силы // Вестник Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь. 1999. № 2-3. С. 133.

²⁰ Кодавбювич В. А. Правовая природа указов и декретов Президента Республики Беларусь // Гуманіт.-экан. вестн. 1997. № 1. С. 131.

²¹ Абрамовіч А. М. Канстытуцыйная рэформа: праблемы і перспектывы // Вестн. БДУ. Сер. 3. 1996. № 3. С. 84.

²² См.: Абрамович А. М. Право и социально-экономическое развитие страны // Беларуская думка. 1997. № 7. С. 30.

Поступила в редакцию 02.02.10.

Дмитрий Анатольевич Лагун – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права.