

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342(476)

### УКАЗЫ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ВИДЫ, ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА

*канд. юрид. наук И.В. ВЕГЕРА*  
(Полоцкий государственный университет)

*Проводится анализ конституционно-правовых норм, касающихся сущности, понятия, признаков, видов и юридической силы указов Президента Республики Беларусь. На основании перечисленных признаков установлено, что нормативно закреплённая дефиниция указа не в полной мере отражает его характеристики, разновидности и место в системе нормативных правовых актов. В связи с этим предложено авторское определение указа Президента Республики Беларусь. Определены все виды указов Президента, выявлена их сущность и значение в правовом регулировании общественных отношений, специфические черты каждого из них. Обосновывается возможность издания Главой государства указов, целью которых является исполнение временных и делегированных декретов либо более детальное регулирование их предмета.*

**Введение.** Рассматривая термин «указ», в первую очередь необходимо отметить, что его содержание отнюдь не одинаково в странах романо-германской правовой семьи, к которой относится Республика Беларусь. Он может обозначать и подзаконный акт главы государства, и акт, имеющий силу закона. Однако исходя из анализа конституционных норм зарубежных государств, можно прийти к выводу, что понимание указа как акта подзаконного характера, издаваемого в целях реализации главой государства своих полномочий, является наиболее распространённым в романо-германской правовой семье. Хотя в ряде стран термин «указ» используется для обозначения актов главы государства, издаваемых им в силу каких-либо чрезвычайных ситуаций и имеющих силу закона (Словения, Хорватия, Эстония). В большинстве современных государств указы издаются главой государства (президентом или монархом) и могут иметь нормативный либо ненормативный характер. Хотя в истории известны случаи, когда форма указа использовалась для обозначения актов Президиума Верховного совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик. Такие указы подлежали утверждению на очередной сессии соответствующего Верховного Совета. Учитывая, что в науке Президиум фактически приравнивался к статусу коллегиальной главы государства, приведённый пример не является исключением из установившейся практики издания указов именно главой государства.

До внесения изменений и дополнений в Конституцию Беларуси указы Президента, согласно действовавшему законодательству, должны были издаваться на основе и в целях исполнения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь и постановлений Верховного Совета и не противоречить им. В случае же отсутствия нормы закона, необходимой для осуществления деятельности исполнительной власти в какой-либо сфере отношений, Президент должен был воспользоваться правом законодательной инициативы.

Статья 85 действующей редакции Конституции Республики Беларусь предусматривает возможность Президента издавать на основе и в соответствии с Конституцией указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь.

**Основная часть.** Часть 6 статьи 2 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» даёт законодательное определение **указу** – это нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в целях реализации его полномочий и устанавливающий (изменяющий, отменяющий) определённые правовые нормы.

Несмотря на определение указа, данное в Законе, в статье 3 отмечено, что указы могут иметь ненормативный характер. В связи с этим хотелось бы обратить внимание на то, что определение неоправданно ориентировано только на нормативные указы Президента. Исходя из него можно предположить, что все указы Президента имеют нормативный характер, если бы не оговорка, сделанная в последней части третьей статьи Закона. Вместе с тем реализация существенного числа полномочий Президента связана с изданием именно таких указов, которые не обладают нормативным характером, а следовательно, не устанавливают (изменяют, отменяют) правовые нормы.

Исходя из анализа конституционно-правовых норм можно выделить следующие признаки указов Президента Республики Беларусь:

- 1) правовые акты, издаваемые Главой государства;
- 2) носят как нормативный, так и ненормативный характер;
- 3) имеют обязательную силу на всей территории Республики Беларусь;

- 4) издаются на основе и в соответствии с Конституцией или законом;
- 5) издаются в целях реализации полномочий Президента Республики Беларусь.

Указы являются основным средством реализации компетенции Президента. Исходя из характера полномочий Президента на издание указа и в результате анализа конституционных норм можно утверждать о наличии двух видов указов:

**а)** указы, полномочия на издание которых предоставлены законом (часть 3 статьи 137 Конституции). В статье 116 Конституции употребляется несколько иной термин: указ, изданный во исполнение закона (абзац 3 части 4).

Лагун Д.А. отмечает, что при анализе данных двух терминов можно прийти к заключению, что за терминологическим несопадением скрывается один и тот же по своей природе правовой акт – указ, изданный на основании (во исполнение) закона [1, с. 46]. Тем не менее представляется верным, что наличие различных формулировок, особенно на уровне конституционного регулирования, не ведёт к однозначному пониманию того или иного правового явления и может вызвать трудности в последующей правотворческой и правоприменительной деятельности. Одним из существенных принципов законотворческой техники является необходимость использования одинаковых терминов для обозначения одного и того же явления.

Сравнивая две формулировки, предусмотренные в Конституции для обозначения рассматриваемого вида указа, представляется, более правильной следует считать вторую формулировку, которая говорит об издании указа во исполнение закона. Это связано с тем, что ни в Конституции, ни в других актах законодательства не существует отдельного указания на процедуру, которая бы предусматривала предоставление посредством закона полномочий на издание указа. Иначе можно было бы говорить о делегировании законодательных полномочий, следствием которых являлось бы издание указа, имеющего силу закона. Но в Конституции Республики Беларусь говорится только о декретах Президента, которые обладают силой закона, а в отношении указа такая характеристика не применяется. Поэтому указы данного вида следует считать актами, изданными во исполнение закона. Такой вид указов призван конкретизировать правовые положения закона, обеспечить его исполнение посредством детальной регламентации (в рамках закона) тех общественных отношений, которые явились предметом регулирования закона. В связи с этим естественно представляется вывод о том, что такие акты не должны относиться к законодательным, поскольку имеют подзаконный характер.

Может ли Президент Беларуси издать указ по вопросу, который должен регулироваться законом, в случае, если последний не принят (отметим, что подобная ситуация допустима в России, без закрепления такой возможности на конституционном уровне, но официально признанной Конституционным судом)? Учитывая особенности правотворческих полномочий Президента, думается, что Глава государства не может в таком случае прибегнуть к форме указа, поскольку для этих целей у него есть возможность издать либо акт делегированного законодательства, либо временный декрет;

**б)** указы, которые должны соответствовать лишь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным в Республике Беларусь (данный вид указов выведен путем анализа абзаца 2 части 4 статьи 116 Конституции).

Можно сделать вывод, что указы такого вида, поскольку они должны соответствовать лишь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным в Республике Беларусь, издаются во исполнение конституционных полномочий Президента, которые непосредственно закреплены в статье 84 и других статьях Основного Закона. Это могут быть указы об определении структуры Правительства, об Администрации Президента, об установлении государственных праздников и праздничных дней, о введении чрезвычайного или военного положения и др. Представляется, что именно данный вид указов следует относить к категории «законодательные акты», поскольку в законодательстве не предусмотрено требование их соответствия законам Республики Беларусь. Они издаются в сфере исключительной компетенции Президента, в которую закон вторгаться не должен, и касаются важных вопросов государственной жизни.

Следует особо обозначить такую разновидность указов Президента, как директива – указ программного характера, издаваемый Главой государства в целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное и экономическое значение. Данное определение директивы уже впоследствии, после фактического их принятия и действия, было закреплено Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [2]. Думается, что такие указы также относятся к тем, что издаются во исполнение конституционных полномочий Президента и должны соответствовать лишь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным в Республике Беларусь. Содержание директив подтверждает, что они не были изданы во исполнение каких-либо законов, а скорее отражали реализацию конституционных полномочий Президента, вытекающих из его общего статуса, определенного статьей 79 Конституции.

Следует согласиться с высказанным в юридической литературе предложением о включении в преамбулу указа нормы о том, на основании какого нормативного правового акта (закона или Конституции) Главой государства принимается решение [3, с. 120]. Данное правило было включено в пункт 63 Правил подготовки проектов нормативных правовых актов, в котором сказано: «В преамбуле проекта указа Президента Республики Беларусь, как правило, указывается, в соответствии с какой нормой Конституции Республики Беларусь или иного законодательного акта издаётся данный указ» [4].

Безусловно, такое правило исключит вероятность возникновения вопросов о том, к какому виду принадлежит указ, и упростит задачу правоприменительных органов при определении верховенства закона или указа в случае коллизии их положений. Однако присутствие в указанной норме оговорки, «как правило», даёт возможность не выполнять предъявляемое требование, и это является негативным моментом, который, по сути, лишает указанную норму её обязательного характера.

В связи с распространённой практикой издания временных декретов возникает вопрос о том, может ли Президент издавать указы во исполнение этих декретов. Если принять во внимание, что временные декреты имеют силу закона и издаются для регулирования наиболее важных общественных отношений, т.е. они как бы заменяют закон в случаях особой необходимости, то видится вполне возможным издание Главой государства указов, целью которых является исполнение временных декретов, либо более детальное регулирование их предмета. В дальнейшем, если временный декрет будет отменён либо признан неконституционным, либо его действие прекратится в связи с истечением предусмотренного срока действия, указ будет подлежать признанию утратившим силу в связи с фактической утратой им своего значения (статья 58 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»). Думается, что подобная ситуация допустима и в отношении декретов, полномочия на издание которых были предоставлены законом.

Проведённый анализ сущности, признаков и видов указа Президента Республики Беларусь позволяет более точно сформулировать следующее его определение: **указ** – это правовой акт Главы государства, издаваемый им во исполнение закона, декрета либо в целях реализации его конституционных полномочий.

**Заключение.** Анализ конституционных норм позволил выделить два вида указов Президента:

- указы, полномочия на издание которых предоставлены законом. Такие акты не должны относиться к законодательным, поскольку имеют подзаконный характер;

- указы, которые должны соответствовать лишь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным в Республике Беларусь. Указы данного вида издаются во исполнение конституционных полномочий Президента. Для однозначного определения вида указа необходимо отражать в его преамбуле, на основании какого нормативного правового акта он принят.

Представляется возможным издание Главой государства указов, цель которых – исполнение временных и делегированных декретов, либо более детальное регулирование их предмета. В дальнейшем, если они прекратят своё действие, указ будет подлежать признанию утратившим силу в связи с фактической утратой им своего значения.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Лагун, Д.А. Проблема градации указов Президента Республики Беларусь в правоприменительной практике / Д.А. Лагун // Совершенствование законодательства и правоприменения на современном этапе: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч. конф. студ. и аспирантов, Минск, 16 ноября 2001 г.; Белорус. гос. ун-т. – Минск: БГУ, 2002. – С. 46 – 48.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2000 г., с изм. и доп. от 2 июля 2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 161. – 2/1583.
3. Василевич, Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь. Конституционно-правовой статус: учеб. пособие / Г.А. Василевич. – 2-е изд., доп. – Минск: «Бип-С», 1999. – 248 с.
4. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Респ. Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359, с изм. и доп. от 28 января 2010 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 28. – 1/11355.

Поступила 29.09.2010

#### THE PRESIDENT DECREES IN THE REPUBLIC OF BELARUS: CONCEPT, SIGNS, TYPES, LAW FORCE

##### I. VEGERA

*The article analyzes the constitutional and legal norms pertaining to the essence of the concepts, characteristics, types and validity of the Belarus President's ukases. Based on these features it is revealed that the normative definition of ukase does not fully reflect its characteristics, variety and location in the regulations. In this regard, the author proposes definition of the President's ukase. It was identified all kinds of ukases, revealed their essence and meaning in the legal regulation of social relations, specific features of each. The author argues the possibility of publishing ukases aimed at the execution time and delegated decrees, or more detailed regulation of their subject matter.*