

БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

УДК 342 (094.7) (043.3) (476)

Вегера Ирина Владимировна

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИК
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА: РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ И
РОМАНО-ГЕРМАНСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ТРАДИЦИЯ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Минск, 2006

Работа выполнена в Белорусском государственном университете.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь **Василевич Григорий Алексеевич** (Конституционный Суд Республики Беларусь, председатель).

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор **Рябцев Леонид Михайлович** (Белорусский государственный экономический университет, декан факультета права);

кандидат юридических наук **Семашко Елена Валентиновна** (Академия управления при Президенте Республики Беларусь, кафедра теории государства и права).

Оппонирующая организация: Государственное научное учреждение «Институт государства и права Национальной академии наук Беларуси».

Защита состоится 30 ноября 2006 г. в 14.00 на заседании совета по защите диссертаций Д 02.01.01 при Белорусском государственном университете по адресу 220030, г. Минск, ул. Ленинградская, 8, аудитория 407.

Телефон ученого секретаря: 2095279.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Белорусского государственного университета.

Автореферат разослан « 25 » октября 2006 г.

Ученый секретарь
совета по защите диссертаций,
кандидат юридических наук, доцент

В.Н. Сатолин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации. Недостаточная разработанность темы диссертационного исследования в национальной юридической доктрине объясняется сравнительно недавним введением в белорусскую систему права категории «законодательные акты», которая закреплена в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Он впервые на законодательном уровне определил содержание рассматриваемой категории, прямо перечислив те нормативные правовые акты, которые к ней относятся, однако не дал определения самого термина «законодательные акты». Хотя последний активно использовался в законодательстве и юридической теории и до принятия указанного выше Закона, следует отметить, что единого подхода к пониманию и определению его содержания не существовало.

Аналізу и изучению подвергались либо отдельные составные элементы данной категории, либо различные виды законов, актов Главы государства в рамках научных работ по смежной тематике. Основные теоретические труды как белорусских, так и зарубежных ученых-юристов, в которых рассматриваются вышеназванные вопросы, связаны с научными исследованиями в области статуса различных государственных органов, источников конституционного права, системы права и законодательства, понятия нормативного правового акта, делегированного законодательства и т.д.

Недостаточность научных исследований в Беларуси по вопросам, касающимся законодательных актов, негативно сказывается на правотворческой и правоприменительной деятельности, что в целом не способствует развитию системного, непротиворечивого законодательства, эффективной реализации и защите прав человека, построению правового государства в Республике Беларусь.

Новизна для белорусской правовой системы категории «законодательные акты», появление новых видов правовых актов в системе законодательства, а также изменение иерархической соподчиненности среди нормативных правовых актов в результате изменения и дополнения самой Конституции – все это свидетельствует о необходимости исследовать проблему не только в рамках правовой системы Республики Беларусь, но и выйти за ее пределы, обращаясь к опыту и анализируя юридическую традицию стран романо-германской правовой семьи, к которой принадлежит наше государство.

В связи с этим были изучены конституционные и иные нормативные правовые акты многих зарубежных стран, а также монографии и статьи отечественных и зарубежных ученых, касающихся различных аспектов предмета данного исследования.

Связь работы с крупными научными программами, темами. Диссертационное исследование выполнено в рамках следующих научно-исследовательских тем:

– научно-исследовательской темы кафедры конституционного права Белорусского государственного университета «Конституционный процесс и развитие

политической системы в Республике Беларусь», финансируемой Министерством образования Республики Беларусь (№ ГР 2001952 от 20.02.2001 г.);

– научно-исследовательской темы кафедры теории и истории государства и права Полоцкого государственного университета ГБ 2922 «Реформирование правовой системы Беларуси: тенденции, противоречия, перспективы» (2000–2005 гг.).

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования – на основе анализа отечественных и зарубежных доктринальных и нормативно-правовых положений в области обозначенной научной темы выработать единое понятие и определить сущность категории «законодательные акты», а также понятие, назначение и специфические особенности всех ее элементов, призванных регулировать строго очерченный круг общественных отношений, их место в системе законодательства Республики Беларусь.

Для достижения вышеуказанной цели были определены следующие *задачи*, решение которых необходимо провести в рамках диссертационной работы:

– выработать применительно к белорусской правовой системе единое комплексное определение категории «законодательные акты», выявить ее системообразующие признаки;

– определить и исследовать все виды законодательных актов, выявить их сущность и значение в правовом регулировании, специфические черты;

– проанализировать нормативно закрепленные дефиниции законодательных актов и в результате выявления и исследования признаков Конституции, законов, декретов и указов предложить авторское определение отдельных видов законодательных актов Республики Беларусь;

– исследовать порядок действия законодательных актов, особенности их изменения, дополнения и отмены; уточнить условия издания декретов Президента Республики Беларусь;

– определить условия принятия закона, расходящегося либо совпадающего по содержанию с временным декретом;

– разработать модель разграничения компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь по принятию законодательных актов на основе определения их предмета правового регулирования и его границ;

– сформулировать правило определения юридической силы каждого вида законодательных актов Республики Беларусь, основанное на действующих конституционно-правовых нормах и предложенной модели разграничения компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь по принятию законодательных актов;

– на основе полученных результатов исследования сформулировать практические рекомендации по совершенствованию законодательства, касающегося понятия, признаков, предмета регулирования, юридической силы, а также особенностей принятия и действия законодательных актов Республики Беларусь.

Объект и предмет исследования. Объектом настоящего диссертационного исследования является правовая категория «законодательные акты Республики Беларусь», состоящая из Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, декретов и указов Президента Республики Беларусь, и позволяющая выделить их общие и особенные черты, а также установить место каждого из элементов в системе белорусского законодательства и их внутрисистемные связи.

В качестве предмета исследования выступают: проблемы функционирования категории «законодательные акты», ее составных элементов; понятие и виды законодательных актов, их особенности; проблемы разграничения предмета правового регулирования законодательными актами; юридическая сила законодательных актов.

Методология и методы проведенного исследования. В основе методологии данного научного исследования лежит философский подход к познанию правовой материи, философские представления, правовые ценности и идеи, которые имеют непреходящее значение и являются фундаментом существования и развития права в современных демократических обществах, материалистическая диалектика, общие и частнонаучные методы познания.

В качестве общих методов познания выступают анализ, синтез, аналогия, индуктивный и дедуктивный методы, моделирование, системный подход, структурно-функциональный анализ, исторический метод. К частнонаучным методам, использованным в диссертационном исследовании, относится метод сравнительного правоведения, толкования норм права и формально-юридический метод.

Научная новизна и значимость полученных результатов. Решен ряд теоретических и практических проблем в области конституционного права, касающихся понятия, признаков, юридической силы законодательных актов.

На основе анализа и сравнения белорусских и зарубежных доктринальных и нормативно-правовых положений впервые выработано определение и системообразующие признаки категории «законодательные акты», а также обосновано включение в нее тех или иных нормативных правовых актов.

Критически рассмотрены, уточнены и дополнены нормативно закрепленные дефиниции отдельных видов законодательных актов, данных в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», выявлены их характерные особенности.

Проведен анализ и сравнение различных видов законов, существующих в Республике Беларусь и странах романо-германской правовой семьи. Обоснована необходимость нормативного закрепления в Республике Беларусь конституционных и органических законов как отдельных правовых категорий, определены их дефиниции, юридическая сила, признаки.

Исследован порядок действия законодательных актов, особенности их изменения, дополнения и отмены. Уточнены условия издания декретов Президента Республики Беларусь. Дан анализ установленным в законодательстве условиям, при

соблюдении которых возможно принятие Парламентом законов по вопросам, урегулированным декретами Президента, что позволило выработать рекомендации по устранению коллизий и недостатков в законодательном регулировании обозначенной процедуры.

Предложена модель разграничения компетенции Президента и Парламента в области правового регулирования общественных отношений законодательными актами, которая в дальнейшем позволит осуществлять правильный выбор надлежащей формы правового акта в процессе правотворчества, а следовательно, не допустить подмены одного законодательного акта другим.

Данная модель дала возможность диссертанту выстроить строго упорядоченную иерархию законодательных актов путем предложения схем определения их юридической силы в зависимости от области правового регулирования. Это позволило выявить внутрисистемные связи между элементами категории законодательных актов, место каждого из них в иерархической системе нормативных правовых актов Республики Беларусь.

Практическая и социальная значимость полученных результатов.

Предложения, изложенные в диссертационном исследовании и частично основанные на использовании опыта стран романо-германской правовой семьи, имеют практическую направленность и нацелены на усовершенствование белорусского законодательства, его интегрирование с романо-германской правовой семьей.

Строго выстроенная иерархическая система законодательных актов позволит устранить юридические коллизии между правовыми актами и не допустить их возникновения в дальнейшем, решить проблемы не только в правоприменительной практике, но и в области «подзаконного» правотворчества, поскольку большинство нормативных правовых актов республиканских органов государственного управления и их должностных лиц издается во исполнение того или иного вида законодательных актов.

Выводы диссертационного исследования могут быть использованы для устранения существующих пробелов в юридической науке и правовой системе Республики Беларусь, а также проблем, возникающих в ходе правотворческой и правоприменительной практики и касающихся понятия законодательных актов, их характерных черт, видов, предмета правового регулирования, определения юридической силы.

Результаты исследования могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов – Парламента, Главы государства, Правительства, Администрации Президента Республики Беларусь, Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь и ряда других органов.

Помимо этого, предложенная модель разграничения компетенции между Парламентом и Президентом в области правотворчества, а также схемы определения юридической силы законодательных актов в зависимости от области пра-

вового регулирования могут быть использованы при разработке концепций правовых реформ и при составлении Свода законов Республики Беларусь.

Выводы и предложения, разработанные в диссертации, могут быть применены в учебном процессе при преподавании таких учебных дисциплин как «Конституционное право Республики Беларусь», «Конституционное право зарубежных стран», «Общая теория права».

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

– единое комплексное понятие, содержание, системообразующие признаки категории «законодательные акты», а также специфические черты, присущие каждому из элементов данного правового явления;

– уточненные дефиниции и обоснование нормативной классификации отдельных видов законодательных актов;

– необходимость нормативного закрепления в Республике Беларусь конституционных и органических законов как отдельных правовых категорий, их дефиниции, юридическая сила, признаки;

– усовершенствованный порядок действия законодательных актов, особенности их изменения, дополнения, отмены и прекращения действия, а также условия издания декретов Президента Республики Беларусь;

– уточненные условия принятия закона, расходящегося либо совпадающего по содержанию с временным декретом, а также авторский вариант толкования части 3 статьи 101 Конституции;

– модель разграничения компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь по принятию законодательных актов на основе определения их предмета правового регулирования и его границ. В зависимости от решения вопроса, к чьей компетенции относится регулирование определенных общественных отношений, поставлена возможность принятия того или иного законодательного акта;

– правило определения юридической силы каждого вида законодательных актов Республики Беларусь, основанное на действующих конституционно-правовых нормах и предложенной модели разграничения компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь по принятию законодательных актов.

Личный вклад соискателя. Исследование представляет собой результат самостоятельной работы автора по изучению, анализу и сравнению отечественных и зарубежных научных теоретических трудов и законодательства, а также практики издания законодательных актов в Республике Беларусь и других странах романо-германской правовой семьи. На этой основе выдвинуты и обоснованы самостоятельные выводы и предложения по решению рассмотренных в диссертационном исследовании проблем.

Апробация результатов диссертации. Результаты диссертационного исследования докладывались на следующих конференциях: республиканской научной конференции «Конституция Республики Беларусь – основа преобразований государства и общества (к 10-летию Основного Закона)» (3 марта 2004 г.,

Минск); международной научной конференции «Государственно-правовое строительство в Республике Беларусь в контексте европейских правовых процессов» (20-21 марта 2004 г., Гродно); международной научно-практической конференции «Международные юридические чтения» (15 апреля 2004 г., Омск); международной научно-практической конференции «Право Беларуси: истоки, традиции, современность» (21-22 мая 2004 г., Новополоцк); международной научной конференции студентов и аспирантов «Проблемы развития законодательства и правоприменительной практики» (29-30 октября 2004 г., Минск); 62-ой научной конференции студентов и аспирантов Белорусского государственного университета (12 мая 2005 г., Минск); международной научно-практической конференции «Развитие и перспективы национальной правовой системы в контексте европейских интеграционных процессов» (16-17 июня 2005 г., Минск); международной научной конференции студентов и аспирантов, посвященной 80-летию юридического факультета Белорусского государственного университета «Актуальные проблемы правоведения: история и современность» (18-19 октября 2005 г., Минск); республиканской научно-практической конференции «Нормотворчество в Республике Беларусь: состояние и перспективы» (28 октября 2005 г., Минск); «круглом столе» кафедры конституционного права Белорусского государственного университета на тему «Конституционный процесс и развитие политической системы в Республике Беларусь» (21 декабря 2005 г., Минск); международной научно-практической конференции «Международные юридические чтения» (12 апреля 2006 г., Омск).

Опубликованность результатов. Результаты диссертации отражены в 20 публикациях, из них 6 статей (в том числе 2 статьи в зарубежном научном журнале и сборнике статей по результатам конференции) и 14 материалов и тезисов докладов, представленных на научно-практических конференциях. Общее количество страниц опубликованных материалов – 64.

Структура и объем диссертации. Диссертация подразделяется на главы, разделы и состоит из введения, общей характеристики работы, трех глав, заключения и списка использованных источников. Полный объем диссертации составляет 117 страниц. Диссертация содержит четыре таблицы, объем которых составляет 2 страницы. Использовано 237 литературных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Первая глава «Законодательные акты: понятие, сущность, основные черты» посвящена аналитическому обзору научной литературы по теме диссертационного исследования, обоснованию использования избранной методологии и методов исследования, а также определению понятия и признаков категории «законодательные акты».

Акцентирование сравнительного характера исследования и обращение к научным разработкам авторов других стран романо-германской правовой семьи вызваны недавним нормативным закреплением категории «законодательные ак-

ты» в Республике Беларусь, а следовательно, необходимостью анализа понимания данной категории не только в рамках нашего государства, но и в пределах всей романо-германской правовой семьи.

Анализ литературы выявил недостаточную разработанность темы диссертационного исследования, связанной с новой для белорусской правовой системы собирательной категорией «законодательные акты». Большинство научных трудов авторов посвящено не собственно категории законодательных актов, а затрагивает лишь определенные ее аспекты, рассматривая отдельные виды законодательных актов без выявления их системообразующих признаков и причин объединения в одну группу.

Отдельное внимание уделяется методологии исследования, в основе которой лежит философский подход к познанию правовой материи, философские представления, правовые ценности и идеи, которые имеют непреходящее значение и являются фундаментом существования и развития права в современных демократических обществах, материалистическая диалектика, общие и частнонаучные методы познания.

С целью определения понятия «законодательные акты» значительное внимание уделено анализу практики употребления данного термина в различные промежутки времени и в разных странах. Установлено, что в советское время критерием отнесения нормативного правового акта к категории законодательного было его принятие высшим законодательным органом государства – Верховным Советом или его Президиумом.

В настоящее время можно выделить три подхода к пониманию категории «законодательные акты» в странах романо-германской правовой семьи.

1) к законодательным актам относятся все нормативные правовые акты, *имеющие силу закона* (например, Республика Беларусь, Франция, Германия);

2) к законодательным актам относятся нормативные акты, *принятые высшим законодательным органом* – парламентом (например, Республика Молдова);

3) смешанный подход, заключающийся в отнесении к категории законодательных актов нормативных правовых актов, которые *приняты парламентом*, а также тех актов, *имеющих силу закона* (например, Российская Федерация, Республика Казахстан).

Установлено, что по своему содержанию и признакам законодательные акты Республики Беларусь близки к расширительному пониманию закона в странах романо-германской правовой семьи, и представляют собой нормативные правовые акты, имеющие силу закона. Таким образом, главным признаком законодательных актов Республики Беларусь является их большая юридическая сила по отношению к другим актам законодательства.

На основе проведенного анализа автором выявлены признаки и дано определение категории «*законодательные акты Республики Беларусь*» – это совокупность определенных видов нормативных правовых актов (Конституция, законы Республики Беларусь, декреты и указы (изданные во исполнение Конституции)

Президента Республики Беларусь), занимающих высшую ступень в иерархической системе законодательства и одновременно находящихся в своей системе иерархической соподчиненности, в которой Конституция обладает наибольшей юридической силой, и регулирующих наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни.

Вторая глава «Виды и основные черты законодательных актов» посвящена исследованию всех видов законодательных актов, выявлению их сущности и значения в правовом регулировании. Критически рассмотрены, уточнены и дополнены нормативно закрепленные дефиниции всех видов законодательных актов, данных в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», выявлены их характерные особенности.

В работе определена современная сущность конституции, исследованы ее признаки. Характерные черты Конституции Республики Беларусь соответствуют конституционно-правовым традициям, существующим в романо-германской правовой семье, однако такой признак Основного Закона как его прямое действие нуждается в дополнительных гарантиях его реализации. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» необходимо указать, что нормы Конституции имеют прямое действие, если иное не установлено в самом Основном Законе.

Особое внимание обращено на процедуру изменения и дополнения Конституции, в отношении которой палаты Парламента лишены права инициативы, что представляется неоправданным, поскольку именно Национальное собрание является представительным и законодательным органом Республики Беларусь, члены которого отражают интересы различных групп населения.

Определенное законодательством понятие закона Республики Беларусь является неполным, поскольку не дает должного представления о том, чем закон отличается от иных законодательных актов Республики Беларусь, занимающих высшую ступень в иерархии нормативных правовых актов, и требует своего уточнения. Анализ сущности и признаков закона позволил автору сформулировать его понятие, отражающее характерные черты закона Республики Беларусь как отдельного вида законодательных актов.

В результате проведенного анализа и сравнения различных видов законов, существующих в Республике Беларусь и странах романо-германской правовой семьи, установлено несовершенство закрепленной в системе белорусского права модификации законов и обоснована необходимость нормативного закрепления в качестве отдельных разновидностей конституционных и органических законов, в результате чего предложены формулировки понятий «конституционный закон Республики Беларусь», «органический закон Республики Беларусь», «программный закон Республики Беларусь», а также определено их соотношение между собой.

Установлено, что термин «декрет» в белорусском законодательстве имеет собственное смысловое наполнение, отличное от понимания в странах романо-германской правовой семьи, и объединяет под своим названием как временные

законодательные акты, издаваемые в силу особой необходимости, так и акты делегированного законодательства.

Ограничения по предмету правового регулирования, введенные в Конституции Республики Беларусь, вполне оправданы как для делегированных, так и для временных декретов, причем без необходимости предусмотрения каких-либо исключений из данного правила в отношении временных декретов.

Предлагается усовершенствовать законодательство, касающееся порядка изменения и отмены делегированных декретов, признания утратившим силу декрета, по содержанию расходящегося с делегирующим полномочия законом. Обоснована процедура последующего утверждения делегированного декрета Парламентом, который, как профессиональный и компетентный орган, способен объективно установить, соблюдены ли при реализации делегированных полномочий условия и ограничения, установленные законом.

В результате анализа содержания понятия «особая необходимость» определены условия, которые не зависят от субъективной оценки органа, готовящего проект текста временного декрета. В преамбуле самого временного декрета обязательно должна быть обоснована особая необходимость его издания.

Необходимо закрепить в законодательстве требование устанавливать в самом временном декрете срок его действия (например, до одного года). После одобрения Парламентом временного декрета Национальное собрание, Президент либо по его поручению Совет Министров в течение данного срока могут внести законопроект, аналогичный по содержанию временному декрету, либо измененный (в соответствии с частью 8 статьи 30 Закона «О Президенте Республики Беларусь») с учетом сложившейся к тому времени ситуации. Невнесение законопроекта свидетельствует об отсутствии необходимости существования временного декрета, и он прекращает свое действие по истечении срока, на который он был принят.

С учетом существующих в законодательстве Республики Беларусь противоречий и неясностей по вопросу о том, может ли закон регулировать те общественные отношения, которые явились предметом правового регулирования временных декретов, определены условия принятия закона, расходящегося либо совпадающего по содержанию с временным декретом, а также предложен авторский вариант толкования части 3 статьи 101 Конституции.

Анализ конституционных норм позволил выделить два вида указов Президента: а) указы, полномочия на издание которых предоставлены законом. Такие акты не должны относиться к законодательным, поскольку имеют подзаконный характер; б) 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, целью которых является исполнение временных и делегированных декретов, либо более

детальное регулирование их предмета. В дальнейшем, если они прекратят свое действие, указ будет подлежать признанию утратившим силу в связи с фактической утратой им своего значения.

Предусмотренное в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» определение указа Президента неоправданно ориентировано только на нормативные указы. 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. На основе проведенного анализа предложено определение *указа Президента Республики Беларусь* – это правовой акт Главы государства, издаваемый им во исполнение закона, декрета либо в целях реализации его конституционных полномочий.

В третьей главе «Законодательные акты Республики Беларусь: предмет правового регулирования и юридическая сила» предложена модель разграничения компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь по принятию законодательных актов на основе определения их предмета правового регулирования и его границ.

Выделено три области компетенции по правовому регулированию общественных отношений: исключительная компетенция Парламента, преимущественная компетенция Парламента и исключительная компетенция Президента Республики Беларусь. При установлении разграничения в предмете правового регулирования в Конституции необходимо прямо указывать на то, что решение вопросов входит в *исключительную компетенцию* Парламента либо Президента.

Исключительной компетенцией Парламента является установление наиболее общих, основополагающих принципов и норм правового регулирования. К ней относится установленный в Конституции Республики Беларусь перечень вопросов, регулирование которых отнесено к ведению Национального собрания и происходит путем принятия законов. Исключение могут составлять случаи делегирования Парламентом законодательных полномочий.

К *исключительной компетенции Президента* относится установленный в Конституции перечень вопросов, регулирование которых отнесено к ведению Главы государства и может осуществляться путем издания указов как нормативного, так и ненормативного характера.

Одновременно с регулированием палатами Национального собрания вопросов, относящихся к его исключительной компетенции, Парламент может принимать законы и по другим наиболее важным вопросам общественной жизни, которые прямо не отнесены к области его исключительной компетенции, но и не входят в исключительную компетенцию Президента. Наиболее характерным и отражающим расстановку приоритетов в регулировании данного круга вопросов видится наименование этой области как *«преимущественная компетенция Парламента»*. К ней можно отнести те вопросы, по которым преимущественное право принимать законы имеет Парламент, а Президент действует в рамках делегации законодательных полномочий либо в силу особой необходимости.

В случае возникновения спорной ситуации по поводу того, к чьей компетенции относится урегулирование определенного вопроса, решение данной проблемы видится в том, чтобы такие споры по предложению Парламента или Президента (либо по его поручению Правительства) решал Конституционный Суд Республики Беларусь.

В зависимости от решения вопроса, к чьей компетенции относится регулирование определенных общественных отношений, поставлена возможность принятия того или иного вида законодательного акта. Правильный выбор надлежащей формы правового акта в процессе правотворчества позволит не допустить подмены одного законодательного акта другим.

На основе действующих конституционно-правовых норм сформулировано правило определения юридической силы каждого вида законодательных актов Республики Беларусь, основанное на предложенной модели разграничения компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь по принятию законодательных актов. Наглядно действие данного правила отражено в представленных схемах определения юридической силы.

В случае возникновения коллизий между законодательными актами определять их приоритет следует исходя из предложенной модели разграничения компетенции Парламента и Президента, а также правила, установленного в части 3 статьи 137 Конституции Республики Беларусь, согласно которому закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом. Исключение составляют случаи, когда в области преимущественной компетенции Парламента одновременно действуют делегированный и временный декрет, и при противоречии их друг другу приоритетом будет обладать акт, принятый позднее (согласно статье 71 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Данное правило позволит выявить внутрисистемные связи между элементами категории законодательных актов, четко определить место каждого из них в иерархической системе нормативных правовых актов Республики Беларусь.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. С внесением в Конституцию Республики Беларусь в 1996 году изменений и дополнений и введением в белорусскую правовую систему впервые закрепленной в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» категории «законодательные акты» иерархическая система нормативных правовых актов Республики Беларусь претерпела существенные изменения.

Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» только перечисляет правовые акты, относящиеся к законодательным, но не дает определения самого термина «законодательные акты». Проведенное системное и всестороннее исследование категории «законодательные акты» позволило выработать применительно к белорусской правовой системе единое комплексное понятие и

выявить общие признаки исследуемой категории, а также специфические черты, присущие каждому из элементов данного правового явления.

Определены и исследованы все виды законодательных актов, выявлена их сущность и значение в правовом регулировании. Установлено, что главным признаком законодательных актов является их большая юридическая сила по отношению к другим актам законодательства. Таким образом, из категории «законодательные акты» необходимо исключить указы Президента, которые изданы во исполнение закона (статья 116 Конституции Республики Беларусь). Более того, не все указы Президента носят нормативный характер, который является одним из признаков законодательного акта.

Рассмотрение практики использования термина «законодательные акты» в различных странах романо-германского права позволило выделить три подхода:

- к законодательным актам относят все нормативные правовые акты, имеющие силу закона (Республика Беларусь, Франция, Германия);
- к законодательным актам относятся нормативные акты, принятые высшим законодательным органом – парламентом (Республика Молдова);
- смешанный подход, заключающийся в отнесении к категории законодательных актов как нормативных правовых актов, которые приняты парламентом, так и актов, имеющих силу закона (Российская Федерация, Республика Казахстан).

Анализ применения термина «законодательные акты» в различных странах романо-германской правовой семьи показал, что по своему содержанию и признакам законодательные акты Республики Беларусь близки к расширительному пониманию закона в странах романо-германской правовой семьи, и представляют собой нормативные правовые акты, имеющие силу закона.

Проведенное исследование позволило сформулировать определение понятия «законодательные акты». *Законодательные акты Республики Беларусь* – это совокупность определенных видов нормативных правовых актов (Конституция, законы Республики Беларусь, декреты и указы (изданные во исполнение Конституции) Президента Республики Беларусь), занимающих высшую ступень в иерархической системе законодательства и одновременно находящихся в своей системе иерархической соподчиненности, в которой Конституция обладает наибольшей юридической силой, и регулирующих наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни [1; 2; 7; 15].

2. Проанализированы нормативно закрепленные дефиниции законодательных актов и в результате выявления и исследования признаков Конституции, законов, декретов и указов предложено авторское определение понятия каждого вида законодательных актов Республики Беларусь.

Характерные черты Конституции Республики Беларусь соответствуют конституционно-правовым традициям, существующим в романо-германской правовой семье. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» необходимо указать, что нормы Конституции имеют прямое действие, если иное не установлено в самом Основном Законе.

Определенное законодательством понятие закона Республики Беларусь является неполным, поскольку не дает должного представления о том, чем закон отличается от иных законодательных актов Республики Беларусь, занимающих высшую ступень в иерархии нормативных правовых актов, и требует своего уточнения. Анализ сущности и признаков закона позволил автору сформулировать его понятие, отражающее характерные черты закона Республики Беларусь как отдельного вида законодательных актов.

Закон Республики Беларусь – это нормативный правовой акт, принимаемый Парламентом Республики Беларусь в рамках его компетенции или на референдуме с соблюдением установленной законодательством Республики Беларусь процедуры, занимающий высшую ступень в иерархии нормативных правовых актов наряду с иными законодательными актами, и закрепляющий принципы и нормы регулирования наиболее важных общественных отношений, указанных в Конституции Республики Беларусь, либо осуществляющий официальное толкование Конституции и законов Республики Беларусь.

Несовершенство установленной в системе права модификации законов Республики Беларусь требует нормативного закрепления таких разновидностей законов как «конституционные законы», «органические законы», в результате чего предложены формулировки понятий «конституционный закон Республики Беларусь», «органический закон Республики Беларусь» и «программный закон Республики Беларусь», а также определено их соотношение между собой [3; 4; 5; 6; 19; 20].

3. Термин «декрет» в белорусском законодательстве имеет собственное смысловое наполнение, отличное от его понимания в странах романо-германской правовой семьи, и объединяет под своим названием как временные законодательные акты, издаваемые в силу особой необходимости, так и акты делегированного законодательства. Ограничения по предмету правового регулирования, введенные в Конституции Республики Беларусь, вполне оправданы как для делегированных, так и для временных декретов, причем без необходимости предусмотрения каких-либо исключений из данного правила в отношении временных декретов.

Анализ конституционных норм позволил выделить два вида указов Президента: а) указы, полномочия на издание которых предоставлены законом; б) 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, целью которых является исполнение временных и делегированных декретов, либо более детальное регулирование их предмета. В дальнейшем, если они прекратят свое действие, указ будет подлежать признанию утратившим силу в связи с фактической утратой им своего значения.

Предложено следующее определение указа. *Указ Президента Республики Беларусь* – это правовой акт Главы государства, издаваемый им во исполнение закона, декрета либо в целях реализации его конституционных полномочий [8; 9; 10; 11; 12; 13; 14].

4. Исследован порядок действия законодательных актов, особенности их изменения, дополнения и отмены; уточнены условия издания декретов Президента Республики Беларусь.

Предлагается усовершенствовать законодательство, касающееся порядка изменения и отмены делегированных декретов, признания утратившим силу декрета, по содержанию расходящегося с делегирующим полномочия законом. Обоснована процедура последующего утверждения делегированного декрета Парламентом, который, как профессиональный и компетентный орган, способен объективно установить, соблюдены ли при реализации делегированных полномочий условия и ограничения, установленные законом.

В результате анализа содержания понятия «особая необходимость» определены условия, которые не зависят от субъективной оценки органа, готовящего проект текста временного декрета. В преамбуле самого временного декрета обязательно должна быть обоснована особая необходимость его издания.

Необходимо закрепить в законодательстве требование устанавливать в самом временном декрете срок его действия (например, до одного года). После одобрения Парламентом временного декрета Национальное собрание, Президент либо по его поручению Совет Министров в течение данного срока могут внести законопроект, аналогичный по содержанию временному декрету, либо измененный (в соответствии с частью 8 статьи 30 Закона «О Президенте Республики Беларусь») с учетом сложившейся к тому времени ситуации. Невнесение законопроекта свидетельствует об отсутствии необходимости существования временного декрета, и он прекращает свое действие по истечении срока, на который он был принят.

Охарактеризован и дан анализ установленным в законодательстве условиям, при соблюдении которых возможно принятие законов по вопросам, урегулированным декретами Президента, что позволило выявить пробелы, коллизии и недостатки в законодательном регулировании обозначенных вопросов и выработать рекомендации по их устранению. Определены условия принятия закона, расходящегося либо совпадающего по содержанию с временным декретом, а также предложен авторский вариант толкования части 3 статьи 101 Конституции [18].

5. Предложена модель разграничения предмета правового регулирования законодательными актами, которая заключается в выделении трех областей компетенции по правовому регулированию общественных отношений: исключительная компетенция Парламента, преимущественная компетенция Парламента и исключительная компетенция Президента Республики Беларусь.

При установлении разграничения в предмете правового регулирования в Конституции необходимо прямо указывать на то, что решение вопросов входит в *исключительную компетенцию* Парламента либо Президента. Следует иметь в

виду, что к их исключительной компетенции будут относиться также те полномочия, которые хотя и указываются в иных статьях Конституции, но они конкретно отнесены к ведению либо Национального собрания, либо Главы государства.

Исключительной компетенцией Парламента является установление наиболее общих, основополагающих принципов и норм правового регулирования. К ней относится установленный в Конституции Республики Беларусь перечень вопросов, регулирование которых происходит путем принятия законов. Исключение могут составлять случаи делегирования Парламентом законодательных полномочий.

Одновременно с регулированием палатами Национального собрания вопросов, относящихся к его исключительной компетенции, Парламент может принимать законы и по другим наиболее важным вопросам общественной жизни, которые прямо не отнесены к области его исключительной компетенции, но и не входят в исключительную компетенцию Президента. Наиболее характерным и отражающим расстановку приоритетов в регулировании данного круга вопросов видится наименование этой области как «преимущественная компетенция Парламента». К ней можно отнести те вопросы, по которым преимущественное право принимать законы имеет Парламент, а Президент действует в рамках делегации законодательных полномочий либо в силу особой необходимости.

К исключительной компетенции Президента относится установленный в Конституции перечень вопросов, регулирование которых он может осуществлять путем издания указов как нормативного, так и ненормативного характера.

В случае возникновения спорной ситуации по поводу того, к чьей компетенции относится урегулирование определенного вопроса, решение данной проблемы видится в том, чтобы такие споры по предложению Парламента или Президента (либо по его поручению Правительства) решал Конституционный Суд Республики Беларусь [7; 16].

6. На основе действующих конституционно-правовых норм сформулировано правило определения юридической силы каждого вида законодательных актов Республики Беларусь, основанное на предложенной модели разграничения компетенции Парламента и Президента Республики Беларусь по принятию законодательных актов. В зависимости от того, к чьей компетенции относится регулирование определенных общественных отношений, поставлена возможность принятия того или иного законодательного акта, а также определена его юридическая сила.

В случае возникновения коллизий между законодательными актами определять их приоритет следует исходя из предложенной модели разграничения компетенции Парламента и Президента, а также правила, установленного в части 3 статьи 137 Конституции Республики Беларусь, согласно которому закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом. Исключение составляют случаи, когда в области преимущественной компетенции Парламента одновременно действуют делегированный и временный декрет, и при противоречии их друг другу приоритетом будет обладать акт, принятый позднее [1; 17].

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ

1. Мурашкина И.В. Понятие и юридическая сила законодательных актов Республики Беларусь // Вестник Полоцкого государственного университета. Гуманитарные науки. – 2004. – № 7. – С. 22-28.
2. Мурашкина И.В. К вопросу о понятии законодательного акта в Республике Беларусь // Вестник Полоцкого государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2005. – № 2. – С. 117-122.
3. Мурашкина И.В. Понятие и сущность конституционного закона в Республике Беларусь и зарубежных странах // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. D. Экономические и юридические науки. – 2005. – № 8. – С. 170-173.
4. Вегера И.В. О совершенствовании процедуры изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – № 4. – 2005. – С. 193-194.
5. Вегера И.В. Органический закон: проблемы теоретического понимания и нормативного закрепления // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. D. Экономические и юридические науки. – 2006. – № 2. – С. 133-136.
6. Мурашкина И.В. Характеристика Конституции Республики Беларусь в контексте романо-германской правовой традиции // Право: теория и практика. – 2005. – № 13 (65). – С. 4-10.
7. Мурашкина И.В. Законодательные акты Республики Беларусь: понятие и проблемы разграничения сферы правового регулирования // Международные юридические чтения: Материалы науч.-практ. конф., Омск, 15 апреля 2004 г. / Омский юридический институт. – Омск: Омский юридический институт, 2004. – Ч. 1. – С. 203-207.
8. Мурашкина И.В. Место Президента в системе разделения властей в Республике Беларусь // Материалы XXVIII студенческой науч. конф. / Полоцкий гос. ун-т. – Новополоцк: ПГУ, 1999. – С. 91-93.
9. Мурашкина И.В. Конституционный статус Президента в Республике Беларусь и европейских государствах (сравнительный анализ) // Материалы XXIX студенческой науч. конф. / Полоцкий гос. ун-т. – Новополоцк: ПГУ, 2000. – С. 44-45.
10. Мурашкина И.В. Юридическая природа указов Президента Республики Беларусь // Правовая система Республики Беларусь: состояние, проблемы и перспективы развития: Материалы студенческой межвуз. науч. конф. / Гродненский гос. ун-т. – Гродно: ГрГУ, 2001. – С. 18-20.
11. Мурашкина И.В. Акты Главы государства в системе законодательства Беларуси и России (сравнительно-правовой анализ) // Проблемы унификации правовых систем Республики Беларусь и Российской Федерации: Материалы II межвуз. науч.-практ. конф., Брест, 15-16 ноября 2001 г. / Брестский гос. ун-т. – Брест, 2001. – С. 109-111.

12. Мурашкина И.В. Указы Президента Республики Беларусь и их соотношение с декретами // *Материалы XXX студенческой науч. конф. / Полоцкий гос. ун-т. – Новополоцк: ПГУ, 2001. – С. 57-59.*
13. Мурашкина И.В. Система правовых актов Главы государства Республики Беларусь // *Правовые акты: социальная обусловленность, качество, применение и совершенствование: Материалы межвуз. науч.-практ. конф., Минск, 28 марта 2002 г. / Бел. гос. ун-т. – Мн.: НО ООО «БИП-С», 2002. – С. 25-26.*
14. Мурашкина И.В. Общая характеристика полномочий Президента Республики Беларусь в сфере правотворчества // *Правовая система Республики Беларусь: состояние, проблемы и перспективы развития: Материалы II межвуз. студенческой науч. конф., Гродно, 25 апреля 2002 г. / Гродненский гос. ун-т. – Гродно: ГрГУ, 2002. – С. 3-5.*
15. Мурашкина И.В. Понятие законодательных актов: Республика Беларусь и традиции романо-германского права // *Конституция Республики Беларусь – основа преобразований государства и общества (к 10-летию Основного Закона): Материалы респ. науч. конф., Минск, 3 марта 2004 г. / Редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) и др. / Бел. гос. ун-т. – Мн.: БГУ, 2004. – С. 107–109.*
16. Мурашкина И.В. Проблемы разграничения сферы правового регулирования законодательными актами Республики Беларусь // *Государственно-правовое строительство в Республике Беларусь в контексте европейских правовых процессов: Материалы междунар. науч. конф., Гродно, 20-21 марта 2004 г. В 2 ч. / Гродненский гос. ун-т. – Гродно: ГрГУ, 2004. – Ч. 1. – С. 95-98.*
17. Мурашкина И.В. Юридическая сила законодательных актов Республики Беларусь // *Право Беларуси: истоки, традиции, современность: Материалы международной науч.-практ. конф., Новополоцк, 21-22 мая 2004 г. / Полоцкий гос. ун-т. – Новополоцк: ПГУ, 2004. – С. 102-104.*
18. Мурашкина И.В. К вопросу о предмете правового регулирования законодательными актами // *Проблемы развития законодательства и правоприменительной практики: Материалы междунар. науч. конф. студентов и аспирантов., Минск, 29-30 октября 2004 г. / Редкол.: Г.А. Шумак (отв. ред.) и др. / Бел. гос. ун-т. – Мн.: БГУ, 2005. – С. 34-35.*
19. Мурашкина И.В. Прямое действие Конституции Республики Беларусь как одна из гарантий ее соблюдения // *Развитие и перспективы национальной правовой системы в контексте европейских интеграционных процессов: Материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 16-17 июня 2005 г. / Редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) и др. / Бел. гос. ун-т. – Мн.: Изд. центр БГУ, 2005. – С. 108-109.*
20. Вегера И.В. Понятие и признаки закона Республики Беларусь в аспекте юридических традиций романо-германского права // *Нормотворчество в Республике Беларусь: состояние и перспективы: Материалы респ. науч.-практ. конф., Минск, 28 октября 2005 г. / Редкол.: В.В. Мицкевич (гл. редактор) и др. / Бел. гос. ун-т. – Мн., 2005. – С. 66-70.*

РЭЗІЮМЭ**Вегера Ірына Ўладзіміраўна****Заканадаўчыя акты як крыніца канстытуцыйнага права:****Рэспубліка Беларусь і рамана-германская юрыдычная традыцыя**

Заканадаўчы акт, канстытуцыя, закон, дэкрэт, указ, размежаванне кампетэнцыі, прадмет прававога рэгулявання, юрыдычная сіла.

Мэта даследавання – выпрацаваць адзінае паняцце і вызначыць сутнасць катэгорыі «заканадаўчыя акты», паняцце, асаблівасці, прадмет прававога рэгулявання і юрыдычную сілу яе элементаў.

Аб'ектам даследавання з'яўляецца прававая катэгорыя «заканадаўчыя акты Рэспублікі Беларусь», якая ўключае Канстытуцыю, законы, дэкрэты і ўказы. Прадмет даследавання складаюць праблемы функцыянавання катэгорыі «заканадаўчыя акты», яе складовых элементаў; паняцце і віды заканадаўчых актаў, іх асаблівасці; праблемы размежавання прадмета прававога рэгулявання заканадаўчымі актамі; юрыдычная сіла заканадаўчых актаў.

У аснове метадалогіі даследавання ляжаць прававыя каштоўнасці і ідэі, якія з'яўляюцца падмуркам існавання і развіцці права ў сучасных дэмакратычных грамадствах, матэрыялістычная дыялектыка, агульныя і прыватна-навучныя метады спазнання: аналіз, сінтэз, аналогія, індуктыўны і дэдуктыўны метады, мадэляванне, сістэмны падыход, структурна-функцыянальны аналіз, гістарычны метады, метады параўнальнага правазнаўства, тлумачэння норм права і фармальна-юрыдычны метады.

У працы ўпершыню выпрацавана азначэнне і прыкметы катэгорыі «заканадаўчыя акты», удакладнены і дапоўнены нарматыўныя дэфініцыі ўсіх відаў заканадаўчых актаў, выяўлены іх характэрныя асаблівасці. Абгрунтавана неабходнасць нарматыўнага замацавання ў Рэспубліцы Беларусь канстытуцыйных і арганічных законаў, вызначаны іх дэфініцыі, юрыдычная сіла, прыкметы. Вырашаны пытанні, звязаныя з парадкам дзеяння заканадаўчых актаў, асаблівасцямі іх змены, дапаўнення і адмены. Удакладнены ўмовы выдання дэкрэтаў Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь. Прапанавана мадэль размежавання кампетэнцыі Прэзідэнта і Парламента ў вобласці прававога рэгулявання заканадаўчымі актамі, а таксама правілы азначэння юрыдычнай сілы заканадаўчых актаў.

Высновы і прапановы могуць быць скарыстаны для ліквідацыі прабелаў у юрыдычнай навуцы і прававой сістэме Рэспублікі Беларусь, а таксама праблем, якія ўзнікаюць падчас праватворчасці і праваўжывання розных суб'ектаў права; пры распрацоўцы канцэпцый прававых рэформ; у навучальным працэсе.

РЕЗЮМЕ**Вегера Ирина Владимировна****Законодательные акты как источник конституционного права:
Республика Беларусь и романо-германская юридическая традиция**

Законодательный акт, конституция, закон, декрет, указ, разграничение компетенции, предмет правового регулирования, юридическая сила.

Цель исследования – выработать единое понятие и определить сущность категории «законодательные акты», понятие, особенности, предмет правового регулирования и юридическую силу ее элементов.

Объектом исследования является правовая категория «законодательные акты Республики Беларусь», включающая Конституцию, законы, декреты и указы. Предмет исследования составляют проблемы функционирования категории «законодательные акты», ее составных элементов; понятие и виды законодательных актов, их особенности; проблемы разграничения предмета правового регулирования законодательными актами; юридическая сила законодательных актов.

В основе методологии исследования лежат правовые ценности и идеи, которые являются фундаментом существования и развития права в современных демократических обществах, материалистическая диалектика, общие и частнонаучные методы познания: анализ, синтез, аналогия, индуктивный и дедуктивный методы, моделирование, системный подход, структурно-функциональный анализ, исторический метод, метод сравнительного правоведения, толкования норм права и формально-юридический метод.

В работе впервые выработано определение и признаки категории «законодательные акты», уточнены и дополнены нормативные дефиниции всех видов законодательных актов, выявлены их характерные особенности. Обоснована необходимость нормативного закрепления в Республике Беларусь конституционных и органических законов, определены их дефиниции, юридическая сила, признаки. Решены вопросы, связанные с порядком действия законодательных актов, особенностями их изменения, дополнения и отмены. Уточнены условия издания декретов Президента Республики Беларусь. Предложена модель разграничения компетенции Президента и Парламента в области правового регулирования законодательными актами, а также правила определения юридической силы законодательных актов.

Выводы и предложения могут быть использованы для устранения пробелов в юридической науке и правовой системе Республики Беларусь, а также проблем, возникающих в ходе правотворческой и правоприменительной деятельности различных субъектов права; при разработке концепций правовых реформ; в учебном процессе.

SUMMARY**Vegera Irina Vladimirovna****Legislative acts as a source of a constitutional law:
the Republic of Belarus and the Roman law tradition**

The legislative act, the constitution, the law, the decree, the ukase, distribution of powers, subject of legal regulation, legal effect.

The purpose of research - to elaborate unified concept and to determine essence of the category «legislative acts», concept, features, subject of legal regulation and a legal effect of its elements.

The object of research is the legal category «legislative acts of the Republic of Belarus», including the Constitution, laws, decrees and ukase. The subject of research is constituted with problems of functioning of the category "legislative acts", its components; concept and kinds of legislative acts, their features; problems of differentiation of a subject of legal regulation by the legislative acts; a legal effect of the legislative acts.

The methodological basis of research are legal values and ideas which are the base of existence and development of the law in modern democratic societies, materialistic dialectics and scientific methods of knowledge: the analysis, synthesis, analogy, inductive and deductive methods, modelling, the system approach, the structurally functional analysis, a historical method, a method of comparative jurisprudence, interpretation of rules of law and a legalistic method.

For the first time definition and attributes of the category "legislative acts" is developed, normative definitions of separate kinds of the legislative acts are specified and added, their prominent features are revealed in the work . It is proved necessity of normative fastening in the Republic of Belarus constitutional and organic laws, it is determined their definitions, legal effect, attributes. The questions connected with the order of action of legislative acts, peculiarities of their change, addition and canceling are solved. Conditions of the edition of decrees of the President of Belarus are specified. The author elaborates the model of distribution of powers of the President and Parliament in the field of legal regulation by the legislative acts, and also the rule to define the legal effect of the legislative acts.

Conclusions and offers formulated in the work can be used for removal of deficiency of jurisprudence and legal system of the Republic of Belarus, the problems arising during lawmaking and enforcement activity of various subjects of law. The scientific provisions developed in the dissertation can be applied to the development of concepts of legal reforms and educational process.