

УДК 342

**ОРГАНИЧЕСКИЙ ЗАКОН: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ПОНИМАНИЯ
И НОРМАТИВНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ****И.В. ВЕГЕРА****(Белорусский государственный университет, Минск)**

Исследуется теоретическое понимание органических законов в странах романо-германской правовой семьи. Обосновывается необходимость нормативного определения на законодательном уровне Республики Беларусь понятия «органический закон». Предлагается авторский подход к определению предмета правового регулирования и юридической силы органических и программных законов.

В теории конституционного права, а также в законодательстве ряда зарубежных государств можно наблюдать закрепление в качестве отдельных видов органических, конституционных, программных законов. Однако практика использования этих терминов не отличается единообразием, и подходы к пониманию данных правовых категорий и их содержанию существенно различаются. В данной работе мы попытаемся определить, существуют ли вообще органические законы в их классическом понимании в правовой системе Республики Беларусь, а также их соотношение с программными законами, наличие которых предусмотрено белорусской Конституцией. Если исходить из наличия в законодательстве Беларуси их легального определения, как это наблюдается в некоторых зарубежных государствах (Испании, Португалии, Молдове, Румынии, Франции), то ни в Конституции, ни в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», ни в других актах законодательства данный термин вообще не упоминается.

Тем не менее некоторые учёные говорят о наличии органических законов в белорусской правовой системе, основываясь на их определении, наиболее распространённом в теории конституционного права. Органический закон в данном понимании рассматривается как закон, который принимается по определённым вопросам, указанным в Конституции (хотя в некоторых странах такие законы названы конституционными). Так, Г.А. Василевич относит к такого рода законам, например, Закон «О Совете Министров Республики Беларусь» [1, с. 110].

Если подходить не с формальных, а с содержательных позиций, то, исходя из указанного выше определения органических законов, в правовой системе Республики Беларусь предусмотрено принятие подобного рода законов, однако в Конституции они названы программными.

В пункте 3 статьи 2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» закреплено, что программный закон – это закон, принимаемый в установленном Конституцией Республики Беларусь порядке и по определённым ею вопросам. Очевидно, что данное определение по существу аналогично определению органических законов, наиболее распространённому в теории конституционного права. Отметим также, что данное в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» понятие программного закона позволяет расширить перечень вопросов, по которым он может быть принят, путём внесения изменений в Конституцию Республики Беларусь.

Пока же в части 4 статьи 104 Конституции Республики Беларусь предусмотрено только два вопроса, по которым принимаются программные законы: об основных направлениях внутренней и внешней политике и о военной доктрине Республики Беларусь. В этой связи нельзя не согласиться с предложением Г.А. Василевича расширить перечень программных законов и включить в него также закон о бюджете [1, с. 110]. Это можно обосновать тем, что содержание закона о бюджете носит программный характер, поскольку представляет собой основной финансовый план по формированию и использованию денежных средств для обеспечения функций государственных органов, экономического и социального развития Республики Беларусь.

Следует отметить, что в Конституции установлен особый порядок принятия программных законов, который заключается в необходимости их утверждения квалифицированным большинством в 2/3 от полного состава каждой из палат Парламента. Более сложная процедура принятия свидетельствует о том, что программные законы имеют приоритет перед кодексами и обычными законами. Поэтому нельзя в полной мере согласиться с положением Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» о том, что кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам. Следовало бы сделать оговорку, исключая из данного правила программные законы.

3 января 2002 года был принят Закон Республики Беларусь «Об утверждении военной доктрины Республики Беларусь». Данный Закон, исходя из норм Конституции Республики Беларусь, является про-

граммным. В статье 4 Закона Совету Министров поручено «подготовить и внести в установленном порядке в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь предложения по приведению законодательных актов Республики Беларусь в соответствие с настоящим Законом» [2]. В данном случае имеется в виду внесение Правительством предложений по приведению в соответствие с программным законом именно законов Парламента, поскольку Национальное собрание может принимать только такой вид законодательных актов (не рассматривая, естественно, в данном случае Конституцию). Исходя из данной нормы, можно сделать вывод, что Закон «Об утверждении военной доктрины Республики Беларусь» по юридической силе выше, чем иные законы (в том числе и кодексы). Что касается соотношения программных законов с декретами Президента, то в части 2 статьи 101 Конституции установлен запрет на делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение программных законов.

Следовательно, программные законы, хотя их юридическая сила и не указана в Конституции, следуют сразу за Конституцией и конституционными законами.

Достаточно долгое время с момента изменения Конституции в 1996 году не был принят Закон об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь. Только в октябре 2003 года правительственный проект данного Закона был внесён в Парламент на рассмотрение, а 20 декабря 2004 года одобрен депутатским корпусом в первом чтении и был принят за основу для подготовки ко второму чтению на первой сессии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь третьего созыва. В ходе доработки ко второму чтению депутаты рассмотрели около 300 замечаний, предложенных для внесения в законопроект с учетом особенностей внутренней и внешней политики и связанных с динамичным развитием современного социально-экономического положения как внутри государства, так и во внешнем мире. На очередном пленарном заседании Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь 5 октября 2005 года депутаты приняли проект Закона во втором чтении, 27 октября его одобрил Совет Республики, а 14 ноября 2005 года он был утвержден Президентом.

Закон Республики Беларусь «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» рассчитан на длительное применение и содержит положения о принципах внутренней и внешней политики Республики Беларусь, её стратегических целях, основных задачах, сферах и направлениях её реализации. Он является базовым для подготовки других актов законодательства в конкретных областях и сферах, по которым будут осуществлять свою деятельность все государственные органы в пределах своей компетенции.

В частности, в соответствии с данным законопроектом стратегическими целями внутренней политики Республики Беларусь являются обеспечение прав и свобод человека и гарантии их реализации; повышение уровня благосостояния народа; развитие демократического социального правового государства; формирование эффективной социально ориентированной рыночной экономики.

Стратегическими целями внешней политики Республики Беларусь являются защита государственного суверенитета и территориальной целостности Республики Беларусь; защита прав, свобод и законных интересов граждан, общественных и государственных интересов [3]. Следует отметить, что, в отличие от проекта, Закон не предусматривает в качестве стратегических целей внешней политики сохранение безъядерного статуса и приобретение нейтрального статуса.

В данном Законе также дано указание Совету Министров Республики Беларусь в шестимесячный срок «подготовить и внести в установленном порядке предложения по приведению законодательных актов Республики Беларусь в соответствие с настоящим Законом». Это также подтверждает вышеуказанный тезис о юридической силе программных законов.

Использование в названии данных законов характеристики «программный» обусловлено тем, что их содержание предполагает своего рода программу деятельности различных субъектов права в важнейших сферах конституционно-правовых отношений, в которых должны быть предусмотрены основные принципы, цели, задачи и сферы такой деятельности.

Однако указанные выше вопросы не охватывают всего круга наиболее важных конституционно-правовых отношений. К числу последних конституции зарубежных государств относят отношения по поводу прав и свобод человека, гражданства, порядка проведения выборов и референдума, правового статуса и порядка деятельности органов государственной власти, организации и порядка деятельности политических партий, режима чрезвычайного положения, территориального деления и границ государства и др. Данные вопросы нуждаются в урегулировании особыми законами, которые бы играли основополагающую роль по отношению к обычным законам.

В правовых системах некоторых государств романо-германской правовой семьи для регулирования таких отношений выделяется особая группа законов, которые называются либо органическими (Франция, Португалия, Испания, Молдова, Румыния), либо конституционными (Россия, Казахстан, Литва).

На необходимость и важность подобных законов указывает и ряд учёных (А.И. Абрамова, С.А. Богомолов, М.И. Брагинский и др.), которые пишут: «Прямое ориентирование непосредственно в Конституции на форму акта и круг регулируемых этим актом отношений подчёркивает особую связь Конституции и данного закона, выделяет регулируемые им общественные отношения как особо значимые для государства, правового статуса граждан и устанавливает основополагающую роль данного закона в системе действующего законодательства» [4, с. 25].

Таким образом, предмет правового регулирования органических законов шире предмета программных законов, предусмотренных в Республике Беларусь. Это обусловлено тем, что не все законы, принятие которых специально предусмотрено или может быть предусмотрено белорусской Конституцией (т.е., по сути, органические законы), могут иметь характер программных.

Что касается законов, принятие которых предусмотрено в некоторых статьях Основного Закона Республики Беларусь (например, о Совете Министров, Конституционном Суде, о статусе депутатов и т.д.), то хотя по смыслу данные законы следует отнести к категории органических, в настоящий момент данное обстоятельство ничего не меняет, так как по юридической силе они ничем не отличаются от обычных законов. Некоторые из вышеуказанных законов в заключительных положениях имеют указания на необходимость приведения иных законодательных актов в соответствие с данными законами. Однако такое указание, по нашему мнению, скорее направлено на реализацию правил разрешения коллизий между нормативными правовыми актами (в случае равной юридической силы действуют положения акта, принятого (изданного) позднее), чем на придание им большей юридической силы. Поэтому было бы эффективнее на конституционном уровне определить круг органических законов, которые изначально и бесспорно стояли бы выше обычных законов.

Поскольку, как было показано ранее, в Республике Беларусь под конституционными законами следует понимать иную категорию законов, а программные законы не охватывают всего перечня наиболее важных вопросов, очевидна необходимость на законодательном уровне предусмотреть существование в Республике Беларусь органических законов, определив их понятие, предмет правового регулирования, процедуру принятия и юридическую силу. Это можно сделать двумя способами. Во-первых, можно переименовать категорию программных законов, назвав их органическими. Это позволит расширить круг вопросов, по которым они могут приниматься. При этом остаётся в силе определение, данное программным законам, так как оно полностью соответствует пониманию органических законов в конституционной теории, а также правовых системах тех стран романо-германской правовой семьи, где предусмотрено наличие органических законов. В таком случае такие законы по юридической силе шли бы вслед за Конституцией Республики Беларусь и конституционными законами. Причём те законы, которые имеют характер программных, должны обладать приоритетом перед остальными органическими законами. Необходимо оговорить, что простая ссылка в Конституции на регулирование тех или иных отношений законом ещё не является свидетельством того, что такой закон будет являться органическим. На то должно быть прямое указание в Конституции. Что касается процедуры принятия, то в данном случае считаем приемлемой процедуру, предусмотренную в настоящее время для принятия программных законов. Во-вторых, можно последовать примеру Французской Республики, в Конституции которой выделяются как программные законы, так и органические. Однако они совершенно разные и по своему содержанию, и по процедуре принятия. В соответствии со статьёй 34 Конституции Франции программные законы определяют цели экономической и социальной деятельности государства. Процедура принятия таких законов ничем не отличается от обычной, за исключением указания в статье 70 Конституции на то, что все планы или программные законопроекты экономического или социального характера представляются на заключение Экономического и социального совета [5].

Что же касается законов, которым Конституция придает характер органических, то они принимаются и изменяются с соблюдением особых условий. Законопроект или законодательное предложение передается на рассмотрение и голосование рассматривающей его палаты только по истечении пятнадцатидневного срока с момента его внесения. Применяется процедура, предусмотренная статьёй 45 Конституции Франции. Однако если не достигнуто согласие между палатами, акт может быть принят в Национальном собрании в последнем чтении только абсолютным большинством его членов. Органические законы, касающиеся Сената, должны быть приняты в одинаковой редакции обеими палатами. Органические законы могут быть промульжированы только после объявления Конституционным советом об их соответствии Конституции.

Помимо этого, органические законы имеют несравненно более широкую сферу вопросов для регулирования – французская Конституция предусматривает девятнадцать случаев принятия органических законов, которые указаны в различных статьях Основного Закона.

Предусмотрев в белорусской правовой системе категорию органических законов наряду с существованием программных законов, следует определить их юридическую силу, соотношение между собой. В данном случае неправильным будет следовать примеру Франции, поскольку по предмету регулирования французские и белорусские программные законы существенно отличаются. Программные законы в Республике Беларусь, по нашему мнению, являются теми «кирпичиками», которые после Конституции и конституционных законов составляют фундамент всего белорусского законодательства, они обладают концептуальным, базовым характером, должны иметь стратегическую направленность. Программные законы должны содержать основополагающие нормы, а не выполнять функции специальных законов и иных нормативных правовых актов. В свою очередь органические законы должны иметь более конкретный характер и регулировать более узкие сферы общественных отношений, также они не должны противоречить положениям, закреплённым в программных законах. Поэтому, если в белорусской правовой системе предусмотреть по примеру Франции наличие и программных, и органических законов, то первые должны обладать большей юридической силой по отношению ко вторым.

ЛИТЕРАТУРА

1. Василевич Г.А. Нормативные правовые акты государственных органов Республики Беларусь. – Мн.: Право и экономика, 2001. – 235 с.
2. Об утверждении военной доктрины Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 3 января 2002 года // Национальный реестр правовых актов. – 2002. – № 6. – 2/826.
3. Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 14 ноября 2005 года // Национальный реестр правовых актов. – 2005. – № 188. – 2/1157.
4. Российское законодательство: проблемы и перспективы / А.И. Абрамова, С.А. Богомолов, М.И. Брагинский и др. – М.: БЕК, 1995. – 457 с.
5. Конституционные акты Франции // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003 <http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864895.htm>.