

³¹ См.: Карапетян Л.М. Политические партии в судьбе России. – СПб, 2009. - С. 216.

³² См.: Карапетян Л.М. Указ. соч. – С. 182.

³³ См.: Ильин И. Указ. соч. – С. 206-207.

³⁴ См.: Арабаев А., Арабаев Р., Береналиева А. Парламентское право Кыргызской Республики: Учебник. – Бишкек: КГНУ, Юрид. ин-т, 2013; Арабаев А.А., Арабаев Р.А. Кыргыз Республикасынын Конституциялык укугу: Жалпы жана Өзгөчө бөлүктөрү: Окуу китеби. – Бишкек: КУУ, Юрид. ин-т; Кырг.-Рос. билим берүү академ., 2014.

³⁵ См.: Арабаева А. Политические партии, Парламент, депутатские объединения. – С. 100-103.

Василевич Григорий Алексеевич*,
*Заслуженный юрист Республики Беларусь,
заведующий кафедрой конституционного права
Белорусского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
Председатель Конституционного Суда
Республики Беларусь (1997-2008) в отставке
(г. Минск)*

АКТЫ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Парламенту принадлежит активная роль в нормотворческой сфере. Его акты имеют базовое значение для регулирования общественных отношений. Вместе с тем с учетом закрепленной в действующей Конституции концепции разделения властей очень важно определить место и роль законов и постановлений Парламента (его органов) в национальной правовой системе. Остается актуальным и вопрос о статусе постановлений Верховного Совета Республики Беларусь, принятых до введения 30 марта 1994 года новой Конституции.

Традиционно виды правовых актов белорусского Парламента (Верховного Совета БССР, Верховного Совета Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь) определялись в Конституции. Действующий Основной Закон Республики Беларусь (ст. 104) определяет, что решения Палаты представителей принимаются в форме законов и постановлений. Предмет законодательного ведения указан в ст. 97 Конституции, в которой дан перечень (хотя и не исчерпывающий) вопросов, разрешаемых законами. Что же касается постановлений Палаты представителей, то они согласно ч. 1 ст.

* © Василевич Г.А., 2016

104 принимаются по вопросам распорядительного и контрольного характера. Все решения Совета Республики принимаются в форме постановлений. Обратим внимание на одно принципиальное исключение: регламенты палат белорусского парламента, хотя они и имеют нормативный правовой характер, однако утверждаются постановлениями палат и подписываются их председателями. Об этом прямо сказано в Конституции.

Анализ Конституции позволяет классифицировать законы по их юридической силе. Вполне естественно, что Конституция обладает высшей юридической силой. И законы Парламента, как и акты иных государственных органов, должны ей соответствовать, в случае их расхождения с Конституцией приоритетом обладает Конституция (ст. 137). В ст. 140 Основного Закона, по существу, идет речь о конституционных законах, хотя этот термин прямо и не используется. К ним относятся законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о введении в действие указанных законов, о толковании Конституции. На наш взгляд, было бы полезно в ст. 1 Закона от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» использовать это понятие, раскрыв его содержание. В силу особого характера указанной группы законов (конституционных) есть основания считать, что они обладают более высокой юридической силой, чем иные (обыкновенные законы).

Особое место в национальной правовой системе должны занимать акты программного характера: программные законы и Директивы Президента (директивы Президента определены как указы программного характера). В ч. 4 ст. 104 Конституции указано, какие законы являются программными, а именно: об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь, о военной доктрине Республики Беларусь. Недостатком правового регулирования является отсутствие в законодательстве указания на роль и место программных законов в нормотворческой сфере. По существу программный закон – это акт, принимаемый Парламентом «в целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное и экономическое значение». С программным законом должны сверять свои предложения (проекты) все субъекты, обладающие правом законодательной инициативы. То есть программный закон должен быть основой для принятия обыкновенных законов. Отступление от его положений должно, на наш взгляд, предполагать одновременную корректировку программного закона. Следовало бы придерживаться правила, в соответствии с которым в случае расхождения закона (иного нормативного правового акта) с программным законом, действует программный закон. Конечно, это предполагает очень тщательную подготовку самих программных законов, в которых могут содержаться как нормы-начала, нормы-принципы, так и нормы конкретного характера. Особая значимость программных законов подтверждается не только особым порядком их принятия (квалифицированным большинством), но и тем, что согласно ч. 2 ст. 101 Конституции не до-

пускается делегирование Парламенту полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение программных законов. Ранее автор уже высказывал предложения о целесообразности отнесения к программным законам и законов о бюджете.

Согласно ст. 2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» постановления Палат Парламента – это нормативные правовые акты, принимаемые палатами в случаях, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь. Хотя в некоторых других статьях сделаны оговорки, все же в определении этих постановлений, которое дано в ст. 2 Закона, следовало бы указать, что могут быть постановления и не нормативного (правоприменительного характера). В Законе от 10 января 2000 г. нормативный правовой акт определяется как официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица) или путем референдума с соблюдением установленной на то законодательством Республики Беларусь процедуры, содержащей общие обязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. Используя это определение, им можно определять, имеет ли акт Парламента нормативный или правоприменительный характер. В первом случае он должен облекаться в форму закона, во втором – в форму постановления. В Конституции (ст. 105) сделано одно исключение из этого правила: регламенты палат, являясь нормативными правовыми актами, утверждаются постановлениями, которые подписываются председателями палат.

В правовой практике имелись многочисленные примеры принятия белорусским Парламентом, в том числе Верховным Советом, особых (не типичных) видов правовых актов. Так Конституция 1978 года была введена в действие с 14 апреля 1978 года Верховным Советом БССР посредством Декларации от 14 апреля 1978 года «О принятии и объявлении Конституции (Основного Закона) Белорусской Советской Социалистической Республики». В Конституции 1937 года, которой пришла на смену новая Конституция, о такого рода актах не говорилось.

«Нестандартно поступил Верховный Совет БССР XII-го созыва 1990-1995 гг., когда 27 июля 1990 принял Декларацию «О государственном суверенитете Республики Беларусь». Также нестандартно он поступил и 25 августа 1991 г., когда принял закон, придавший статус конституционного закона Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь, обладающего даже более высокой юридической силой, чем Конституция Республики Беларусь.

Как известно, Конституция Республики Беларусь вступила в силу 30 марта 1994 г. В последующем было осуществлено широкое обновление текущего законодательства. Однако еще сохраняют свое существование ряд актов Верховного Совета Республики Беларусь, принятые до введения в действие Конституции Республики Беларусь и которые облечены в форму

постановлений. На тот момент было непринципиально, в какую форму облечен нормативный акт парламента – в форму закона или постановления: эти акты подписывались Председателем Верховного Совета, так как Президент был избран лишь летом 1994 года.

На практике возникают вопросы относительно того, к какой группе правовых актов следует относить такие постановления – к законодательным актам, актам законодательства, правоприменительным актам. Решение данного вопроса имеет не только теоретическое, но и прикладное значение, так как достаточно часто в действующих законах, декретах имеются ссылки на то, что соответствующие общественные отношения регулируются законодательными актами, в других случаях указывается более конкретно – например, решениями Правительства, ведомственными актами. Так, в статье 198 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) указано, что для отдельных видов требований законодательными актами могут устанавливаться специальные сроки исковой давности, сокращенные или более длительные по сравнению с общим сроком (как известно, общий срок исковой давности устанавливается в три года). Согласно Положению о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц, утвержденному Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь 16 июня 1993 г., право субъекта хозяйственной деятельности на обращение в хозяйственный суд с иском о признании акта государственной власти (управления) недействительным сроком не ограничено. В соответствии с пунктом 10 указанного Положения «право субъектов хозяйственной деятельности на возмещение ущерба, нанесенного им незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц, подлежит защите в течение одного года с момента возникновения права на иск. При этом ущерб может быть возмещен не более чем за один год, предшествующий подаче заявления в хозяйственный суд». В ст. 3 ГК дан перечень законодательных актов: он ориентирован на существующую систему законодательства. Однако в этой части нет коллизии между ст. 198 ГК и Положением от 16 июня 1993 года, т.к. в упомянутой статье ГК сделана отсылка на иной нормативный (законодательный акт). По ходу заметим некоторую некорректность формулировки пункта 10 (см. также ст. 15 ГК). Хотя более важным является вопрос, в контексте статьи 198 ГК, о возможности руководствоваться указанными в Положении сроками. То есть можно ли постановления Верховного Совета относить к законодательным актам, которые могут устанавливать сокращенные или более длительные сроки по сравнению с общим сроком исковой давности.

Для ответа на возникший вопрос следует руководствоваться не только действующей Конституцией, Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», иными современными законами, но и теми правовыми предписаниями, которые действовали на момент принятия Верховным

Советом Республики Беларусь, в том числе Конституцией Республики Беларусь (БССР) 1978 года, действовавшей до 30 марта 1994 года, Временным регламентом Верховного Совета, иными нормативными правовыми актами, а также сложившейся юридической практикой, которая восполняла существовавшие на тот момент пробелы в правовом регулировании.

Не позволяет решить возникшую проблему Закон от 30 января 1995 года «О соотношении актов Верховного Совета Республики Беларусь, имеющих юридические последствия». Сам по себе этот закон небольшой – он состоит всего из трех статей. Автором настоящей публикации в период работы в Конституционном Суде приходилось обосновывать его неконституционность по ряду позиций. В качестве общего замечания отметим, что содержание указанного закона и его нацеленность свидетельствовали об отходе его авторов от закреплённой в Конституции 1994 года концепции разделения властей и выстраиваемой в связи с ее принятием новой иерархией нормативных правовых актов. В этом законе шла речь о постановлениях, которые Верховный Совет принимал или намеревался принимать уже после вступления в силу Конституции Республики Беларусь. Однако уже недопустимо было облекать решения парламента, имеющие нормативный правовой характер, в форму постановлений, прежде всего, по причине закрепления в Основном Законе концепции разделения властей и наделения Президента правом подписания законов.

Так, в статье 2 Закона указывалось, что постановления Верховного Совета имеют одинаковую с законами Республики Беларусь юридическую силу. Не отвергая обязательность для исполнения постановлений, если они приняты в пределах полномочий Верховного Совета, все же после 30 марта 1994 г. они должны были иметь подзаконный характер. Как представляется, законом от 30 января 1995 г. Верховный Совет пытался легализовать свою явно неконституционную практику, которую он продолжал проводить в жизнь, несмотря на вступление в силу 30 марта 1994 г. в действие новой Конституции: в соответствии с этой практикой до середины 1996 года законы вводились в действие постановлениями Верховного Совета, которые подписывались не Президентом Республики Беларусь, а Председателем Верховного Совета; аналогично, ратификация международных договоров в нарушение Конституции осуществлялась не законами, а постановлениями.

Поэтому для нового этапа правового развития, с принятием нового Основного Закона, форма акта – закон, постановление, указ и т.д. – имела принципиально важное значение. В период активной нормотворческой деятельности Верховного Совета XII созыва, особенно в 1990 – 1994 годы, правильному выбору формы акта – закона или постановления – не всегда уделялось должное внимание. На это автор указывал в своей монографии «Парламент Республики Беларусь. Конституционно-правовой аспект». Не было каких-либо возражений со стороны иных властных структур, например Правительства, когда Верховный Совет облакал свой нормативный

правовой акт в форму постановления, а не закона, т.к. оба эти акта все равно подписывались Председателем Верховного Совета, а не каким-либо иным должностным лицом. Многие постановления Верховного Совета, также как и законы, обладали всеми признаками нормативного правового акта (в настоящее время эти признаки указаны в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Следует отметить, что в утвержденном Постановлением Верховного Совета от 31 мая 1990 г. Временном регламенте Верховного Совета Республики Беларусь указывалось, что Верховный Совет принимает постановления в целях осуществления распорядительных и контрольных полномочий (ст. 114). В то же время в ст. 3 принятого позднее закона (03 июля 1990 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Беларусь и других актов, принятых Верховным Советом Республики Беларусь и его органами» шла речь не только о законах, но и других актах Верховного Совета *нормативного характера*, которые должны были вступать в силу по истечении 10 дней после их официального опубликования.

Более того, согласно ст. 97 Конституции Верховный Совет обладал правом принятия к своему рассмотрению и решения любого вопроса, находящегося в ведении Республики Беларусь.

Помимо упомянутого постановления Верховного Совета от 16 июня 1993 г. назовем еще несколько типичных актов Верховного Совета, имеющих нормативный характер и которые следовало бы облекать не в форму постановлений, а в форму закона, однако они не утратили своего законодательного характера, в том числе и в силу презумпции конституционности. Например, постановление от 20 марта 1992 г. «О временном порядке валютного регулирования и проведения валютных операций на территории Республики Беларусь». Объяснялось принятие этого постановления тем, что оно имеет временный характер и предполагается скорое принятие закона о валютном регулировании. Огромное значение для жизни общества имело утвержденное Постановлением Верховного Совета Положение о порядке восстановления прав граждан, пострадавших от репрессий в 20-х – 80-х годах. Оно также имеет нормативный характер. Даже судьбоносное решение Верховного Совета от 25 августа 1991 г. «Об обеспечении политической и экономической самостоятельности Республики Беларусь» было облечено в форму постановления. Естественно, оно имело нормативный правовой характер.

Следует обратить внимание, что Верховным Советом Республики Беларусь при принятии законов в начале 1990-х годов в их тексте использовались, различались такие понятия, как «законодательные акты», «законодательство» (см. законы о предприятиях, о собственности, об аренде и др.). В первом случае шла речь о всех актах нормативного характера Верховного Совета, во втором – наряду с ними имелись в виду и акты Правительства.

В связи с изложенным полагаем, что имели место определенные неточности в выборе формы акта Верховным Советом. Однако его практика базировалась на предшествующем опыте нормотворческой деятельности, отсутствию до 30 марта 1994 года реального разделения властей.

Де-факто нынешний белорусский парламент признал постановления Верховного Совета, имеющие нормативный характер, законодательными актами. Так, Законами от 17 апреля 1997 г. и от 04 января 2004 г. вносились изменения и дополнения в Положение о порядке восстановления прав граждан, пострадавших от репрессий в 20-х – 80-х годах; в постановление от 19 января 1993 г. «О порядке введения в действие Закона Республики Беларусь «О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь» вносились изменения Законом от 21 июня 1996 г. и др.

В соответствии со ст. 6 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» изменение статуса государственного органа (должностного лица), который принимает (издает) соответствующие нормативные правовые акты, не влечет прекращения действия ранее принятых (изданных) нормативных правовых актов.

Нашей прежней практике известны случаи, когда признавали действие актов органов, которые прекратили свою деятельность, например, акты СНК, ВЦИК.

В соответствии со ст. 5 Закона от 15 марта 1994 г. «О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь» допускалось действие законов и других нормативных правовых актов до приведения их в соответствие с Конституцией в той части, в которой они ей не противоречили.

Постановление Верховного Совета от 16 июня 1993 г., как и ряд других его постановлений нормативного характера, не признаны утратившими силу, т.е. законодательный орган, а также Глава государства признают необходимость их сохранения, а значит и применения.

В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» следует дать определение программных законов, определить их приоритетное положение по отношению к обыкновенным законам, уточнить определение постановлений палат Парламента, имея в виду, что они могут иметь не только нормативный, но и правоприменительный характер.

До введения в действие новой Конституции Республики Беларусь все акты Верховного Совета, имеющие нормативный характер, следует относить к законодательным актам. Это обусловлено как нормотворческой практикой, так и характером конституционно-правового регулирования. С 30 марта 1994 года ситуация принципиально изменилась: принятие решений Верховным Советом нормативного характера в виде постановления явно противоречит Конституции и они не могут признаваться законодательными актами.