

## ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ\*

*Л.Ю. СЕРГЕЕНКО, старший преподаватель кафедры международного права  
«БИП – Институт правоведения» ©*

В статье рассматриваются как теоретические вопросы (определяется понятие источников права вообще и конституционного права Республики Беларусь в частности, их система, иерархия и т.д.), так и правовая регламентация источников конституционного права Республики Беларусь по действующему законодательству. В работе проведен правовой анализ действующих нормативных правовых актов, определяющих виды источников конституционного права в Республики Беларусь и закрепляющих их соподчиненность (иерархию) в зависимости от юридической силы. В работе предлагается систематизировать источники конституционного права Республики Беларусь, разделив их на два основных блока: внутреннее законодательство и международные правовые акты. На основании полученных результатов автор вносит конкретные предложения по совершенствованию национального законодательства, в частности, корректировке отдельных статей Закона о нормативных правовых актах Республики Беларусь и Избирательного кодекса Республики Беларусь.

Проблема источников права вообще, и конституционного права в частности, имеет в условиях современной Беларуси не только теоретическую, но и правовую значимость. Реализация принципов правового государства, верховенства закона предполагают наличие научно обоснованной концепции источников права. Под источником права понимают и материальные условия жизни общества (источник права в материальном смысле), и основания юридической обязательности нормы (источник права в формальном, юридическом смысле), и материалы, посредством которых право познается (источник познания права) [1, с.143].

Формы (источники) права, таким образом, – это способы объективации (официального выражения, закрепления) правовых норм, придания им общеобязательной юридической силы [2, с.337]. В настоящее время источники права чаще всего рассматриваются именно в формальном (юридическом) смысле слова. Под источником права в юридическом смысле слова понимаются те формы, в которых находят свое выражение правовые нормы [3, с.15], или иными словами, это внешние формы выражения права [4, с.13].

Более развернутое определение предлагает Д.М. Демичев: «Источник права – это внешняя форма существования и выражения нормативных предписаний, которые в основном являются результатом нормотворческой деятельности государственных органов – парламента, главы государства, правительства, местных органов управления и самоуправления и др.» [5, с.10].

По мнению К.В. Арановского, «источник государственного права -- это письменный или имеющий иную форму объективный носитель государственно-правовых требований, как правило, нормативного характера и обязывающего значения, установленных либо признанных государством» [6, с.38].

Источники конституционного права Д.М. Демичев определяет как «нормативные акты, в которых содержатся нормы конституционного права; это акты компетентных государственных органов, устанавливающие или санкционирующие нормы права, внешние формы выражения правотворческой деятельности государства, с помощью которой воля законодателя становится обязательной для исполнения» [5, с.11].

К.Н. Кунцевич считает, что под источником конституционного права понимаются правовые

\* Статья поступила в редакцию 22 октября 2007 года.

акты, посредством которых устанавливаются и получают юридическую силу конституционно-правовые нормы. Источником конституционного права является не любой нормативный документ, а лишь тот, в котором содержатся нормы конституционного права [7, с.12].

Можно согласиться с мнением М.Ф. Чудакова, что «под источником конституционного права понимаются писанные и неписанные нормы, которые регулируют конституционно-правовые отношения» [8, с.17].

Источники конституционного права различаются по форме, наименованию, происхождению, юридическому и политическому значению, обеспеченности предписаний, которые в них содержатся.

М.Ф. Чудаков выделяет следующие виды источников конституционного права: законы и иные государственно-правовые акты (конституция, конституционные законы, органические законы, акты исполнительной власти, имеющие силу закона, обычные законы, парламентские уставы и регламенты); судебный прецедент; конституционный обычай; доктринальные источники; акты чрезвычайных органов власти; религиозное право (мусульманское, индусское, иудейское, каноническое); естественное право; международные межгосударственные договоры; акты, издаваемые в порядке толкования конституционных норм и законов; политические декларации и совместные постановления политического руководства правящих партий и парламентов [8, с.17–25].

Предлагаем систематизировать различные виды источников конституционного права Республики Беларусь и классифицировать их на два основных блока: внутригосударственные нормативные правовые акты и международные акты.

Что касается первой группы, то она является основной и представляется значительно объемней. Система нормативных правовых актов в Республике Беларусь определяется Конституцией и изданными в соответствии с ней подконституционными актами.

В Законе от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее – Закон о НПА) 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 законодательством Республики Беларусь процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение.

К нормативно-правовым актам следует относить акты толкования конституционных норм [4, с.15]. Нормативные правовые акты различаются по своей юридической силе. В зависимости

от этого может быть определена их иерархия. По мнению Г.А. Василевича, иерархия нормативных актов в Республике Беларусь выглядит следующим образом: 1) Конституция (в т.ч. конституционные законы, например, акты толкования конституции); 2) международные договоры, действующие на территории Республики Беларусь; 3) законы, декреты и указы Президента (при этом кодексы обладают большей юридической силой, чем другие законы); 4) указы Президента, изданные на основе закона; 5) постановления Правительства; 6) нормативные акты министерств и ведомств; 7) нормативные акты местных органов государственной власти [4, с.15]. Однако представленная классификация имеет определенные недостатки, в связи с тем, что не согласуется с Законом о НПА. Так, согласно статье 2 Закона, определяющей виды актов, проведено разграничение между программными законами и законами, в то время как о конституционных законах ничего не сказано. Более того, в том же законе определен такой вид нормативных актов, как решения референдума. Эти виды актов не нашли отражения в представленной иерархии. Необходимо отметить, что ни один действующий правовой акт не содержит точной классификации нормативных актов согласно их соподчиненности (иерархии) по юридической силе. Это, безусловно, является существенным недостатком действующего законодательства, вызывающим определенные противоречия в деятельности органов государственной власти и требующим в связи с этим немедленного разрешения.

В статье 10 Закона о НПА предпринята попытка определить иерархию нормативных актов в Республике Беларусь. Однако данная статья содержит существенные недостатки. Так, в ней не определено место программных законов и решений референдума в иерархии нормативных актов. В силу того, что статья 2 Закона различает понятие программного закона, кодекса (хотя это тоже закон) и закона, полагаем необходимым в статье 10 определить соподчиненности всех указанных выше актов. Часть 3 статьи 10 Закона гласит: «В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа предоставлены законом». В этом случае нельзя трактовать понятие закона в широком смысле слова (т.е. конституционного, программного или обычного закона), поскольку ч. 6 данной статьи выделяет в особую группу кодекс. В то время как кодекс – тоже «...закон, обеспечивающий полное системное регулирование определенной области общественных отношений» (ч. 4 ст. 2 Закона). В связи с вышеизложенным можно сделать однозначный вывод: статья 10 Закона нуждается в определенной корректировке.

Конституция отличается от иного закона как по юридической силе, так и по форме и содержанию. Конституция является таким Основным Законом государства, который регулирует главные стороны государственной, общественной жизни, допуская и прямо предполагая процесс правового, в том числе законодательного регулирования, стимулируя и направляя его [4, с.16].

Второе место после Конституции в иерархии нормативных актов занимают конституционные законы. По мнению Г.А. Василевича, круг непосредственно конституционных актов может составлять: Конституция и законы о внесении в нее изменений; конституционные законы, имеющие самостоятельный предмет регулирования; причем их юридическая сила не всегда может быть равнозначна тому месту, которое они занимают в этом перечне (например, Декларация, которой придан статус конституционного закона); законы о введении в действие Конституции или конституционных законов, в данном случае законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию; акты о толковании Конституции [9, с.127–128].

Законы о внесении изменений и дополнений, о введении в действие Конституции и указанных законов, акты о толковании конституции считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат Парламента.

Акты о толковании Конституции принимаются Парламентом Республики Беларусь. Необходимость в толковании возникает в связи с тем, что должна быть уяснена суть правовых требований как правоприменителями, так и теми, на кого данный акт распространяет свое действие.

В широком смысле слова под толкованием правовых норм понимается деятельность государственных органов, негосударственных организаций, отдельных лиц по уяснению и разъяснению смысла правовых норм, вложенного в них законодателем, действительного содержания находящихся в них правовых положений (предписаний, определений) в целях их правильной реализации и повышения эффективности правового регулирования общественных отношений [2, с.403]. Иными словами толкование – это деятельность по установлению точного содержания нормативного акта.

Значение акта о толковании состоит в том, что использование норм правового акта вопреки акту о толковании равнозначно нарушению самого правового акта.

Особенностью конституционного закона является то, что закрепленные в нем предписания являются базовыми для других актов – обычных законов, подзаконных актов, т.е. они имеют приоритет как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности [4, с.17].

Исходя из вышесказанного, можно вывести следующее определение: конституционный закон – акт конституционного содержания, который формально не входит в структуру единой конституции, регулирует группу основополагающих конституционно-правовых отношений и обладает особым правовым статусом в системе действующего права. Конституционный закон близок по содержанию самой Конституции и принимается в ее развитие.

В связи с этим предлагаем дополнить часть 1 статьи 2 Закона о НПА указанным определением конституционного закона и ввести таким образом понятие конституционного закона в качестве одного из видов нормативных актов Республики Беларусь. А в статье 10 Закона считаем необходимым определить следующее: «Конституционный закон принимается на основе Конституции и обладает высшей юридической силой по сравнению с остальными нормативными актами». Это представляется вполне логичным, если учесть, что Конституция в качестве одного из полномочий парламента содержит право рассматривать (одобрять или отклонять – если речь идет о верхней палате) проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о толковании Конституции. Т.е. данный вид нормативных актов выделен Конституцией в отдельную группу среди других законов.

Наиболее значительную группу нормативных актов составляют обычные законы. В юридической литературе «закон» понимается по-разному. В качестве наиболее распространенного определения можно привести следующее: закон – это нормативно-правовой акт, обладающий высшей юридической силой, принятый в особом порядке и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений [1, с.191].

Согласно части 5 статьи 2 Закона о НПА, «закон – нормативный правовой акт, закрепляющий принципы и нормы, регулирующие наиболее важные общественные отношения».

Можно согласиться с мнением В. Реута, что в целях устранения так называемой «конкурирующей» компетенции Президента и Парламента, а следовательно, и избежания споров о соотношении указов и законов, необходимо законодательное закрепление круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию исключительно законом [10, с.17].

Законы классифицируются по различным основаниям. Особое место в Республике Беларусь занимают программные законы. К таковым законам статья 104 Конституция относит законы об основных направлениях внутренней и внешней политики; о военной доктрине. К ним должен быть отнесен и закон о бюджете [4, с.26]. В связи с этим статью 10 Закона о НПА следует дополнить следующими словами: «программные

законы создаются на основе Конституции и конституционных законов и обладают высшей юридической силой по сравнению с остальными нормативными актами».

Нередко на одном уровне с законами могут стоять и акты исполнительной власти. Речь идет, прежде всего, о декретах Президента. Статьей 85 Конституции Республики Беларусь установлены следующие виды правовых актов, издаваемых Президентом, – указы, распоряжения, а также, в случаях, предусмотренных Конституцией, декреты, имеющие силу закона.

Согласно части 3 статьи 137 Конституции Республики Беларусь «в случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом». Ни Конституция, ни закон о НПА не содержат прямого указания на то, что акты президента обладают верховенством перед законом. Тем не менее, часть 2 статьи 28 Закона о Президенте Республики Беларусь гласит: «Декреты и временные декреты имеют силу закона». Более того, часть 3 статьи 28 устанавливает: «Декреты и указы Президента, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь, имеют верховенство над актами иных государственных органов и должностных лиц». Соответственно и декреты, и указы всегда имеют верховенство перед законом, когда полномочие на их издание не были представлены последним.

Процедура принятия декретов (и издаваемых на основании закона о делегировании Президенту законодательных полномочий и временных декретов) определена как Конституцией (ст. 101), так и Законом о Президенте (ст. 29–31) и предполагает участие парламента в этих процедурах. Об указах Президента известно лишь то, что это «нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в целях реализации его полномочий и устанавливающий (изменяющий, отменяющий) определенные правовые нормы». Конституция и Закон о Президенте не содержат исчерпывающего перечня полномочий Президента, в целях реализации которых он и может принимать указы. Кроме того, в Конституции Республики Беларусь (ч. 1 ст. 85), а также в Законе о Президенте (ч. 1 ст. 28) предусматривается право Президента издавать распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории страны. Однако их соотношение с другими актами законодательства не прописано. Можно согласиться с мнением В. Реута, что нормативные распоряжения Президента в иерархии правовых актов находятся ниже указов главы государства [10, с.17]. Следовательно, необходимо внести изменения в Закон о НПА с целью определить место актов главы государства в системе источников права Республики Беларусь.

Особого внимания заслуживает такой вид нормативных актов, определенных Законом о НПА как решения референдума. Согласно статье 2 Закона решение референдума – нормативный правовой акт, направленный на урегулирование важнейших вопросов государственной и общественной жизни, принятый республиканским или местным референдумом. Необходимо отметить, что, как правило, законы, принятые путем референдума, проверке на конституционность не подлежат, поскольку представляют собой непосредственное проявление народного суверенитета [3, с.75]. Данный факт свидетельствует о том, что такие решения (принятые в соответствии с Конституцией) должны обладать высшей юридической силой по сравнению с обычными законами и соответственно подзаконными нормативными актами. Однако статье 124 Избирательного кодекса Республики Беларусь гласит: «Юридическая сила решения, принятого референдумом, определяется указом Президента Республики Беларусь о назначении референдума». Безусловно, данная статья нуждается в корректировке, так как не согласуется с принципом народного суверенитета, закрепленного статьей 3 Конституции. Если учесть, что референдумы проводятся для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни и представляют собой одну из форм непосредственного осуществления народного суверенитета, то указанную статью Избирательного кодекса необходимо изменить. Более того, согласно части 2 статьи 140 Конституции Республики Беларусь «изменения и дополнения Конституции могут быть проведены через референдум», а «разделы I, II, IV, VIII Конституции могут быть изменены только путем референдума». В связи с этим предлагаем изложить часть 1 статьи 124 Избирательного кодекса Республики Беларусь следующим образом: «Решения референдума, принятые в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, обладают высшей юридической силой по сравнению с обычными законами и подзаконными нормативными актами».

Особым видом источников конституционного права выступают декларации. Декларации обычно устанавливают общие принципы конституционно-правового развития [11, с.25]. В этой правовой форме были приняты важные конституционно-правовые нормы.

Развитие источников конституционного права Республики Беларусь берет свое начало с окончательного закрепления полного государственного суверенитета Республики Беларусь, которое произошло 27 июля 1990 года и было связано с принятием Верховным Советом БССР Декларации о государственном суверенитете. Верховным Советом Республики Беларусь 25 августа 1991 года был принят закон «О придании статуса конституционного закона Декларации Верховного Совета

Белорусской Советской Социалистической Республики о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики».

В настоящее время принципы конституционного развития, определенные в Декларации, реализованы в белорусской Конституции. Действующая Конституция не содержит какого-либо упоминания о праве Национального Собрания принимать декларации, об их юридической силе и порядке принятия. Однако в Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь определяется право нижней палаты принимать декларации. Обращения, декларации и заявления Палаты представителей по какому-либо важному политическому вопросу принимаются постановлением. Право инициативы на декларацию, заявление, обращение имеют субъекты права законодательной инициативы.

На основании проведенного исследования и с учетом всех предложенных изменений в Закон «О нормативных правовых актах» можно представить иерархию источников конституционного права Республики Беларусь следующим образом: 1. Конституция; 2. конституционные законы; 3. международные соглашения; 4. решения референдумов; 5. программные законы; 6. акты главы государства (указы, временные декреты), законы (при этом кодексы обладают большей юридической силой, чем другие законы); 7. указы и декреты Президента, изданные на основе закона; 8. нормативные распоряжения главы государства; 9. постановления Правительства; 10. нормативные акты министерств и государственных комитетов Республики Беларусь; 11. нормативные акты местных органов государственной власти.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Теория права и государства: учеб. для вузов. Т. 11 / С.В. Боботов [и др.]; под ред. проф. Г.Н. Манова. – М.: БЕК, 1995. – 323 с.
2. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права: курс лекций / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский. – Минск: Тесей, 1998. – 576 с.
- 3 Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. для студентов юридических вузов. 2-е изд., перераб. и доп. В 4-х т. Т. 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 1996. – 757 с.
4. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г.А. Василевич. – Минск: Книжный Дом; Интерпрессервис, 2003. – 832 с.
6. Арановский, К.В. Государственное право зарубежных стран: учеб. пособие / К.В. Арановский. – М.: «Форум» – «Инфра-М», 1999. – 487 с.
7. Кунцевич, К.Н. Конституционное право Республики Беларусь / К.Н. Кунцевич. – Минск: Молодежное научное общество, 2001. – 149 с.
8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. пособие / М.Ф. Чудаков. – Минск: Новое знание, 2001. – 576 с.
9. Василевич, Г.А. Парламент Республики Беларусь. Конституционно-правовой аспект / Г.А. Василевич. – Минск: Прав и экономика, 1995. – 358 с.
10. Реут, В. Акты Президента в иерархии правовых актов Республики Беларусь / В. Реут // Юстиция Беларуси, 1999. – №1. – С. 15–17.
11. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов и факультетов / М.В. Баглай. – М.: ИНФРА-М НОРМА, 1998. – 742 с.