
НАВУКОВЫЯ ПАВЕДАМЛЕННІ

УДК 340.1.001.8 (07)

Б.М. Лепешко, А.Ф. Займист

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И КОНКРЕТИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОВ В ПОДЗАКОННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ

В сообщении раскрывается специфика развития и конкретизации положений законов в подзаконных нормативных правовых актах с точки зрения формальной логики, сущностного содержания и юридической техники. Анализируются такие формы, как воспроизведение, детализация, конкретизация и иные. Показаны те проблемы, решение которых будет способствовать оптимальному переходу от закона к подзаконному правовому нормативному акту в процессе правотворческой деятельности.

Правовое регулирование различных общественных отношений в силу их содержания, особенностей и отраслевой специфики требует дальнейшего развития и конкретизации положений законов в нормах подзаконных актов.

Ряд авторов, прежде всего российских (С.В. Поленина, С.А. Иванов, И.В. Котелевская и др.) [1; 2], полагают, что могут быть предложены разного рода формы соотношения норм актов более высокой юридической силы с нормами актов меньшей юридической силы. Причём формулировки собственно форм здесь могут быть самыми разными: от «методов конкретизации норм законов» до «приёмов законодательной техники» и «юридически значимой деятельности». Между тем, смысл подходов можно свести к терминам «развитие» и «конкретизация», которые в данном контексте понимаются как развитие «содержательного» поля законов и их конкретизация, формой чего, в свою очередь, и выступают подзаконные нормативные акты.

Одна из проблем связана с логическим характером анализа. Так, очевидно, что норма видового значения не может быть принята без нормы родового значения. Другими словами, норма родового значения конкретизируется и развивается в нормах видового значения. Значит ли это, однако, что всякий подзаконный акт есть, условно говоря, «вид», а закон – «род»? Данная связь в формальной логике называется соподчинением. Если ответить на этот вопрос утвердительно, то следует, что каждый подзаконный акт есть закон, что неверно. Выход, возможно, может быть найден в следующей констатации: связь между законом и подзаконным нормативным актом носит ступенчатый характер, поскольку мы имеем дело с нормативными правовыми актами разных уровней. Наличие смысловых «посредников» позволяет именно дополнять, развивать и конкретизировать закон на уровне подзаконных нормативных актов, оставляя в стороне вопрос о жёсткой «соподчинённой» связи между ними.

Следует учитывать, что установление оптимального соотношения закона и подзаконного нормативного акта не является прямым, непосредственным, прямолинейным, техническим в смысле правотворческой деятельности. Здесь всегда действуют сложные, в ряде случаев противоречивые закономерности, требующие внимания со стороны не только непосредственных разработчиков того или иного нормативного правового акта, но и со стороны законодательных органов, которые должны «просчитывать» последствия принятого решения и характера его применения в практической деятельности. Причём потребность в появлении того или иного подзаконного нормативного акта должна быть просчитана исходя из анализа объективной ситуации, не связана с

конъюнктурными соображениями, не должна обслуживать чьи бы то ни было корпоративные интересы.

Возможна такая ситуация, когда сам правотворческий орган определяет необходимость появления на свет подзаконного нормативного правового акта; возможен и иной вариант развития событий, когда такого рода возможность уже заложена (в том или ином виде) в самом законе. Надо учитывать и тот факт, что в ряде случаев может быть оговорена и невозможность «развития» и «конкретизации» того или иного закона в правотворческой деятельности. Здесь имеются в виду сферы исключительного регулирования законом.

Одной из форм развития положений закона в подзаконных правовых актах является воспроизведение. Очевидно, речь не идёт о некоем «автоматическом» переносе положений закона в подзаконный акт, да и такого рода процедура являлась бы бессмысленной. Здесь важны два момента. Во-первых, воспроизведение не означает точного копирования, оно в обязательном порядке включает в себя некоторые существенные правовые характеристики, расширяющие, углубляющие предмет разговора. Во-вторых, возможно своего рода «переформатирование» ключевых формулировок, связанное со спецификой подзаконного правового акта.

В системе подзаконных нормативных актов Республики Беларусь редко встречается «идентичное» воспроизведение норм закона в подзаконном правовом акте. В том же случае, когда это делается, указываются конкретные статьи того или иного закона. Здесь одна из проблем заключается в том, что отсутствует чётко прописанный механизм трансформации закона, непонятны «ступени» перехода от закона к подзаконному правовому акту, требует осмысления сам процесс правотворческой деятельности в данном аспекте. Хотя необходимо признать тот очевидный факт, что наше обращение к закону с целью подготовки, формулировки подзаконного нормативного акта способствует углубленному пониманию собственно закона.

Скажем, деятельность правительства Республики Беларусь, Российской Федерации, а также их нормотворческая деятельность регулируется не только соответствующими Конституциями, но и Законами «О Правительстве», а также Регламентами, утверждёнными постановлениями правительств Республики Беларусь и Российской Федерации. В Законе Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» определяется место постановлений правительства Республики Беларусь в иерархии нормативных актов, а также закрепляется возможность принятия и других актов (протоколов, указаний, поручений), обязательных для исполнения подчинёнными органами и должностными лицами, но не носящих нормативный характер. В свою очередь, в аналогичном Законе Российской Федерации, именуемом Федеральным конституционным законом о Правительстве Российской Федерации, дублируются и уточняются основополагающие нормы Конституции Российской Федерации.

Очевидно, что такая форма, как «воспроизведение», может быть наиболее востребованной в сочетании с иными формами, скажем, тем же развитием и конкретизацией. Важно лишь, чтобы существовали чёткие различия между нормативными правовыми актами, чтобы они не сводились лишь к повторению статей; должны существовать определённые отличия, связанные с развитием и конкретизацией тех или иных положений. Вообще говоря, между законом и подзаконным правовым актом должны быть чёткие различия, благодаря которым мы могли бы без особых затруднений идентифицировать как первый, так и второй нормативный правовой акт.

Определённые затруднения вызывает и применение такой формы конкретизации закона, как детализация. Дело не только в том, что фактически нет указаний (кроме прямо «прописанных» в законе), когда может быть применена детализация, а когда её применение нецелесообразно. Речь идёт и о том, что детализация не позволяет охватить

все регулируемые отношения с максимальной точностью. Чаще всего детализация применяется там и постольку, где и поскольку можно обратиться к одной норме или группе норм, без разъяснения, истолкования которых не может быть полностью обеспечена реализация законодательных положений.

Если в законе только называется вопрос, а его регулирование поручено другому правотворческому органу, то в таком случае будет использована такая форма развития положений закона, как отсылка. Если, скажем, правительству страны на основании закона поручено устанавливать величину прожиточного минимума, то правительство обязано с той или иной периодичностью издавать соответствующие постановления.

Конечно же, необходимо учитывать тот факт, что понятие «закон» может рассматриваться в различных формах. Закон – это и Конституция страны, и федеральные конституционные законы (в случае федеративного устройства), федеральные законы. Кстати, именно федеральные законы чаще иных связаны с изданием подзаконных актов. Причём единой формы, закрепляющей отношения закона со всеми видами подзаконных нормативных актов, не существует. Часто же используемая формула «на основании и во исполнение закона» является приемлемой исключительно в части указания на подчинённое положение акта по отношению к закону. Однако механизм «перехода» от закона к подзаконному правовому нормативному акту нигде не прописан.

Часто применяемая формула «не должны противоречить закону» создаёт важную основу для реализации принципов логического закона противоречия (непротиворечивости) применительно к рассматриваемой проблеме. То есть каждый подзаконный нормативный правовой акт не должен содержать нормативных предписаний, противоречащих нормативным предписаниям акта большей юридической силы. Применение такого подхода может привести к разрыву иерархических связей нормативных актов и может деформировать правовую систему в целом.

Многие проблемы, возникающие в рамках конкретизации и развития законов в подзаконных правовых актах, имеют своей основой логические неточности. Так, например, российские авторы (И.В. Котелевская и др.) приводят примеры, связанные с деятельностью различных органов власти. Скажем, в нескольких постановлениях Конституционного суда Российской Федерации распространена формулировка, согласно которой подзаконные акты не должны противоречить «конституционно значимым целям». Однако нигде не отмечено, что означает эта формулировка, какие цели являются «конституционно значимыми», а какие не являются. Подобные примеры достаточно широко приведены в работе «Логические основы правовой практики» [3].

В заключение имеет смысл уточнить, что все возможные формы конкретизации и развития закона имеют смысл лишь при соблюдении ряда обязательных условий. Среди таковых выделяются обязательное соблюдение требований логики (непротиворечивость, субординация и так далее), сочетание различных форм конкретизации (детализация, дополнения и т.д.), определение критериев деления форм развития и форм конкретизации, которые носят не только рабочий, но и принципиальный характер, а также пониманием изменения роли закона, подзаконного акта в жизни общества и государства. Актуальность рассмотренных вопросов связана не только с тем фактом, что белорусское национальное государство делает свои первые шаги, в том числе и в правовой сфере. Речь идёт и о том, что имеющиеся противоречия между системой законов и подзаконных правовых актов существенно снижают эффективность правотворческой деятельности, затрудняют определение путей развития этой важной сферы общественного сознания.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Иванов, С. А. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта Российской Федерации / С. А. Иванов. – М. : Народный учитель, 2002. – 178 с.
2. Котелевская, И. В. Закон и подзаконный нормативный акт / И. В. Котелевская // Журнал российского права. – 2000. – № 2. – С. 30–34.
3. Лепешко, Б. М. Логические основы правовой практики / Б. М. Лепешко. – Брест : Издательство БрГУ им. А. С. Пушкина, 2002. – 145 с.

Lepeshko B. M., Zaimist A. F. Some problems of development and concretization of law dispositions in subordinate regulatory acts

In the report the specific character of the development and concretization of law dispositions in subordinate regulatory acts is revealed in terms of formal logic, essential content and juridical technique. Also such forms as reproduction, specification, concretization and others are analyzed. The report shows the problems, the solution of which will favor an optimal transition from law to subordinate regulatory act in process of lawmaking activities.