
НАВУКОВЫЯ ПАВЕДАМЛЕННІ

УДК

Б.М. Лепешко

ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ: СУЩНОСТЬ И ХАРАКТЕР ПРИМЕНЕНИЯ

В сообщении проанализированы некоторые аспекты соотношения понятий «закон» и «подзаконный правовой акт» в рамках административно-правового регулирования. Продемонстрирован характер деятельности органов государственной власти в части формулирования подзаконных нормативных правовых актов, показан опыт решения данных вопросов в рамках правовых систем России, Великобритании.

Административно-правовое регулирование является частью общего государственно-правового регулирования, основу которых составляет Конституция и закон. В рамках данного (административно-правового) регулирования возникает достаточно много коллизий, сущность которых можно свести к следующим типическим чертам: своего рода «подавление» закона со стороны лиц, осуществляющих управленческую, административную деятельность; «вторжение» закона в ту сферу, которая вполне может быть регулируема подзаконными актами; неточное определение сфер регулирования и т.д.

В Республике Беларусь сложилась устойчивая система административно-правового регулирования, в рамках которой признание принципа верховенства закона постепенно приводит к заметному обогащению принципа подзаконности актов управления. В этом контексте целесообразно упомянуть и расширение сфер законодательного регулирования, и, соответственно, сужение сфер действия подзаконных актов, большую нормативную зависимость актов управления от законов, принятие эффективных мер по устранению имеющихся противоречий в этой сфере, понимание подзаконных актов в строгом соответствии с их компетенцией. Акцент на обеспечение системной связи между законом и подзаконным актом позволяет полнее выявить средства поддержания баланса между законом и подзаконными актами.

Обобщение опыта правового развития Беларуси и России позволяет выделить несколько юридических положений, определяющих характер «подзаконной» деятельности органов исполнительной власти и издаваемых ими актов. В частности, российский профессор Ю.Тихомиров полагает [1], что таковыми могут быть следующие: во-первых, формула «в соответствии с Конституцией и законами». Пожалуй, эта формулировка является наиболее часто употребляемой в юридической практике. Далее, «на основе и во исполнение закона», что означает самостоятельные действия по реализации закона. В-третьих, «в пределах прав, предоставленных законом», означающее действия органов в установленных рамках. К этому надо добавить такую формулировку: «В случаях, предусмотренных законом», когда им точно обозначены основания принятия акта. Наконец, в этом ряду мы можем назвать ограничения и запреты совершать определённые действия.

Следует особо заметить, что единой и универсальной формулы, закрепляющей соотношение закона со всеми видами подзаконных нормативных правовых актов, в административном праве не существует, как не существует такой формулы в теории права в целом. Такая ситуация сложилась в связи с тем, что каждый вид подзаконных нормативных правовых актов обладает своей спецификой и присущими только ему особенностями, которые и проявляются во взаимоотношениях с законом. Уже отмечалось, что чаще всего используется формула «на основании и во исполнении закона». Данная

формула показывает, что подзаконный акт не может выходить за пределы закона и не может ему противоречить. Во-вторых, предметная сфера подзаконного нормативного правового акта определяется главным образом предметной сферой закона.

Но в административном праве достаточно часто встречается и иная формула: подзаконные акты «не должны противоречить закону». Подзаконные нормативные правовые акты, которые не должны противоречить закону, имеют не столь жёсткую зависимость от закона в сравнении с подзаконными нормативными правовыми актами, издающимися на основании и во исполнении закона. Важно помнить и следующее: предмет регулирования подзаконным нормативным правовым актом, принимаемого в отсутствие закона или вышестоящего акта, не может выходить за рамки компетенции органа, его принимающего. Это означает, что такой акт не может быть принят вообще по любому вопросу, относящемуся к сфере правового регулирования, или по вопросу регулирования законом, а может быть принят только по вопросам, которые входят в компетенцию издающего его органа. Помимо этого, подзаконный нормативный акт в административном праве не может вторгаться в сферу исключительного регулирования законом, если перечень этих сфер содержится в Конституции или специальном законе.

Очевидно, что все названные процедуры носят условный характер и их выделение целесообразно, в первую очередь, в рамках формулирования формальной строгости предпочтений.

Безусловно, юридическая практика, особенно в 90-х годах прошлого века в ряде случаев демонстрировала очевидное пренебрежение нормами соподчинённости правовых актов, в том числе и в сфере административно-правового управления. Сложилось такое положение, когда подзаконные акты объявлялись обладающими большей правовой силой, чем закон и даже Конституция. В качестве примера можно сослаться на печально известный указ № 1400 Президента России от 21 сентября 1993 года под названием «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», приведший в итоге к прямому столкновению сил, отстаивающих интересы законодательной и исполнительной власти (расстрел Белого дома). В указе ради самых благородных и демократических целей было призвано целесообразным, прервать осуществление законодательной и распорядительной функции Съездом народных депутатов и Верховным советом страны. Небывалый для юридической практики случай: в тексте указа прямо говорилось о том, что настоящий указ по юридической силе превосходит действовавшую тогда Конституцию, поскольку она функционирует лишь в той части, в которой не противоречит данному указу.

Исследователи проводят прямую параллель между действиями президента Ельцина и Адольфа Гитлера, который, придя к власти с помощью закона от 24 марта 1933 года «О ликвидации бедственного положения народа и государства» установил приоритет актов исполнительной власти над актами законодательной власти, то есть, законами [2, с. 220, 221]. Дело, конечно, не в исторической и правовой аналогии, а той констатации, что указы, декреты, иные документы, исходящие от руководителя любого ранга, в том числе и президента, носят подзаконный характер и иными быть не могут по определению.

Кстати говоря, это проблема не только 90-х годов прошлого века, действительно крайне противоречивых и в части теории, и практики правоприменения. В советские времена известна дискуссия 70-х годов по поводу соотношения закона и указов президиумов верховных советов Союза ССР и республик. Юридическая практика того времени была такова, что президиумы в период между сессиями верховных советов выполняли частично или полностью функции представительных органов государственной власти, в том числе и законодательные изданием указов об отмене и ли изменении действующих законов. Могли ли президиумы верховных советов изменять или принимать

законы? Дискуссия не привела к однозначному ответу на поставленный вопрос, поэтому нашли паллиативное решение, связанное с такими категориями, как, например, признание «акта законодательного значения».

Речь, конечно, не только о прошлых десятилетиях. «Российская газета» в одном из своих номеров (01.04. 2004) опубликовала материал председателя Наро-Фоминского военного суда, в котором тот поведал о юридическом казусе такого рода. Судом было принято решение о взыскании денежных средств, в пользу военнослужащего. Исполнительный лист направлен в соответствующий орган. Ответ, полученный судом, однако, гласил, что «Отделение федерального казначейства возвращает без исполнения исполнительный лист №... в связи с тем, что в соответствии с пунктом 6 Постановления Правительства РФ от... в связи с отсутствием остатка объёма финансирования...» и т.д. Упомянутое постановление Правительства – подзаконный акт, согласно ему, при взыскании денежных средств установлены иные, не соответствующие закону правила. Поскольку в этой ситуации не помогли и судебные приставы, для которых важнее собственное административное (правительственное) начальство, то автор приходит к неутешительному парадоксу. «Парадокс в том, пишет он, – что по самому своему названию исполнительная власть должна качественно исполнять принятые законы и судебные (законные) решения, но никак не заниматься собственным законотворчеством. Получается некий заколдованный треугольник абсолютной независимости: судебная власть, по конституции, не зависима ни от кого; судебные приставы, не зависящие от судебной власти; и исполнительная власть, считающая себя также не зависящей от обязательного исполнения судебных решений». Кстати, в упомянутом Постановлении Правительства говорится о том, что казначейству предписано исполнять судебные решения «в пределах остатков финансирования», то есть, как получается, при наличии неких «лишних денег», которых в бюджете не бывает. Круг замкнулся, правовая система дала сбой, страдают конкретные люди.

Здесь возникает непростой вопрос об иерархии отношений между подзаконными актами, вопрос, решение которого может быть предложено на основании критерия «большая или меньшая юридическая сила» документа. Скажем, юридическая сила постановлений Правительства страны, ведомственных актов министерств, региональных актов определяется местом и ролью того органа, который принял документ, в системе государственной власти Беларуси, ролью данного органа в государственном механизме.

В целом можно констатировать, что в административном праве характер подзаконных актов можно квалифицировать следующим образом. Первое. Подзаконные акты являются нормами видового характера по отношению к нормам родового характера, то есть законам. Второе. В подзаконных актах содержащиеся в них нормы непосредственно связаны с нормами законов. Данная связь носит системный характер. Третье. Конкретизация этих норм обусловлена как характером законов, так и логикой развития правовой практики, точнее, конституционно-правовым статусом того органа, который принимает подзаконный акт. Четвёртое. Подзаконные акты в административном праве, содержащиеся в них нормы носят обязательный характер не только для субъектов административно-правовых отношений, но и для граждан и юридических лиц.

Особое внимание здесь необходимо обратить на подзаконные акты исполнительной власти. Очевидно главное требование: эти акты должны издаваться только в полном соответствии с законами Республики Беларусь, на основе и во исполнение законов. Характер подзаконных актов таков, что они развивают и дополняют закон. Закон, в силу своей «общности», не может охватить всю ту массу нюансов правовых отношений, которая возникает в практике общественных отношений. Конкретизировать их, «индивидуализировать», учесть те или иные региональные особенности правовой и призваны подзаконные акты.

Кстати, необходимо учитывать, что логическая и правовая «цепочка» понятий: «Конституция» – «закон» – «подзаконный акт» не является общепринятой. Далеко не во всех правовых системах вопросы административно-правового характера (и не только они) решаются на основе именно такого подхода. Скажем, в Великобритании принята «презумпция приоритета более позднего закона над более ранним» [3, с. 680]. На практике это означает, что если между различными законодательными актами возникнет некая противоречивая коллизия, то будет действовать тот закон, который по времени был принят позднее. Более того, в той же Англии законы принято классифицировать и по признаку «публичности». Об этом стоит упомянуть для того, чтобы подчеркнуть: деления нормативно-правовых актов на «закон» и «подзаконный акт» в нашем понимании там нет. «Публичные законы» в той же Англии рассчитаны на всю страну, неоднократное применение, а вот «частные» касаются вполне определённого круга лиц. Однако тенденция, о которой мы упомянули выше применительно к нашей правовой практике, а именно: сужение сферы действия подзаконных актов и расширение сферы действия законов имеет место и в Великобритании. В частности, исследователи число «частных актов» значительно уменьшилось, а значение актов публичных усилилось.

Вообще говоря, здесь возникает много вопросов. Скажем, известна «философия прецедента» и такая же практика применительно к британской правовой системе. И, если мы поставим закономерный в ходе нашего изложения вопрос: что первично, что в основе, закон или прецедент, то однозначного ответа, как в нашем отечественном случае (конституция – закон – подзаконный акт) мы не получим. Теоретически прецедент «подчинён» закону. Но на практике положение «закон может отменить прецедент» не всегда соблюдается. Практически в каждой отрасли права есть такие отменённые парламентскими актами Великобритании прецеденты, которые продолжают применяться судами многие годы.

Возвращаясь к практике административного регулирования в нашей стране, следует заметить, что управление социальными процессами (а административное право выступает важнейшим регулятором таких) – сложнейший в правовом смысле процесс. Учитывая же, что процесс реформ в стране, становление новых отношений постоянно ставит перед органами власти, управления принципиально иные проблемы, в том числе и правового характера, внимание к соотношению понятий «закон» и «подзаконный акт» существенно возрастает. Здесь есть объективные сложности, в частности, огромная и постоянно меняющаяся нормативная база. Однако велика роль и субъективного фактора, связанного, в том числе и с нежеланием, неумением ряда специалистов-практиков решать не только конкретные практические задачи, но и задумываться над актуальными теоретическими вопросами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция, закон, подзаконный акт. Отв. Ред. Ю. Тихомиров. – М. : Юридическая литература, 1994.
2. Марченко, М.Н. Источники права. – М : Проспект, 2005.
3. Марченко, М.Н. Курс сравнительного правоведения. – М. : Городец-издат, 2002.

Lepeshko B. M.

Some aspects of correlation of “law” and “subordinate legislation” meanings within the bounds of administrative legal control are analyzed in present announcement. The character of public authority activity concerning the subordinate legislation definition is demonstrated; the experience of these questions’ solution within the bounds of Russian and Great Britain legal systems is shown.