

УДК 342.4

Д.С. Береговцова, Е.А. Коротич

ПОНЯТИЕ И ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ПОДЗАКОННОГО НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В настоящей статье поднимаются актуальные проблемы как теоретического, так и сугубо практического характера, связанные с определением понятия, сущностных признаков, правового режима и видов подзаконных нормативных правовых актов в Республике Беларусь. Особое внимание авторы уделяют спорным вопросам относительно процедуры разработки и принятия данного источника права в нашем государстве. Необходимость решения названных и иных вопросов, затрагиваемых в статье, обусловливается особым значением подзаконных актов в системе нормативного регулирования.

Введение

Подзаконные нормативные правовые акты являются самой распространенной категорией нормативных правовых актов в Республике Беларусь. Как правильно отмечает Романова Г.В., говоря о значении данных источников права, именно они, в десятки раз превышая количество законов, подвергают общественную жизнь детальному правовому регулированию (для сравнения: за первую половину 2008 г. принято законов 57, подзаконных нормативных правовых актов - 1759). В подзаконных нормативных правовых актах закрепляются нормы, которые учитывают общие групповые интересы, координируют их в зависимости от конкретных экономических, социальных, национальных и международных отношений в данный исторический период [10, с. 26]. Иными словами, обладая большей гибкостью и возможностью приспосабливаться как к специфике регулируемых общественных отношений, так и к интересам тех субъектов, которые в эти отношения вступают, подзаконные нормативные правовые акты существенно дополняют и в определенной мере совершенствуют практику законодательного регулирования общественных отношений. В связи с этим представляется уместным привести рассуждения В.Н. Яценко, по мнению которого, «локализованные в сфере профессиональной (ведомственной), региональной или иной специфической деятельности, подзаконные акты всегда ближе к непосредственной социальной практике. ... Поэтому надлежащее подзаконное регулирование, не вторгающееся незаконно в законодательную сферу, должно поддерживаться государством» [15, с. 94]. К аналогичному выводу приходит и В.Н. Синюков, указывая на то, что расширение сферы подзаконного регулирования – «весьма обнадеживающий социальный феномен» и называя при этом такое регулирование «институтом, спасшим правовую систему от ... краха в результате непродуманных массированных законодательных новаций» [15, с. 94]. Бесспорно, надлежащая регламентация общественных отношений требует сочетания законодательного и подзаконного регулирующего воздействия. Однако такое сочетание должно основываться на принципах неизбыточности и разумной достаточности, когда исключается подмена законодательного регулирования подзаконным, когда и закон, и подзаконный нормативный правовой акт имеют свой предмет правового воздействия, выполняя при этом свои специфические функции, определяемые самой юридической природой данных источников права. В противном случае такая в общем позитивная тенденция, как увеличение «удельной доли» подзаконных актов в системе нормативных правовых актов, может приобрести негативный оттенок: активное вмешательство во все сферы общественной жизни «неконтролируемого правительственного и ведомственного нормотворчества», «корректировка» законодательного регулирования вместо дополнения и обеспечения реа-

лизации норм закона чреватых нарушением принципа верховенства закона, когда «всево-
можных нормативов» становится все больше, а «конституционной законности все мень-
ше» [15, с. 94], в связи с чем нельзя не согласиться с Л.С. Явичем, по мнению которого,
преобладающая доля подзаконных актов в регулировании общественных отношений часто
подрывает роль и значение закона как источника права [14, с. 166].

Указанные выше обстоятельства ни в коей мере не свидетельствуют о необходи-
мости сокращения сферы подзаконного регулирования и принижения роли подзаконно-
го нормотворчества: необходимо четко определить правовой режим и законодатель-
ных, и подзаконных нормативных правовых актов с тем, чтобы исключить их несогла-
сованное регулирующее воздействие на общественные отношения, коллизионность
правовой регламентации, замещение законодательного регулирования подзаконным
нормотворчеством или, напротив, стремление решать все вопросы исключительно по-
средством законов. Следует отметить, что принятие Закона «О нормативных правовых
актах в Республике Беларусь» в некоторой мере нивелировало проблему отношения за-
конодательных и подзаконных нормативных актов. Вместе с тем ряд спорных вопросов
так и не получил должного законодательного разрешения. В частности, ни указанный
выше закон, ни иные акты законодательства Республики Беларусь не содержат право-
вой дефиниции подзаконного нормативного правового акта, в связи с чем решение во-
проса относительно понятия и существенных признаков данного источника права пе-
реносится в плоскость юридической теории. Правда, и в доктринальном мире вопросы
определения сущности и системы подзаконных актов исследованы недостаточно.

Данные обстоятельства, с нашей точки зрения, актуализируют проблему изучения
юридической природы подзаконных нормативных правовых актов.

Подзаконные нормативные правовые акты как источники белорусского права

А.Ф. Вишневский под подзаконным актом понимает правовой акт, принятый го-
сударственным органом в пределах его компетенции в соответствии с законом или на
его основе, или же для его выполнения [7]. Сходное определение рассматриваемого ис-
точника даёт М.Ю. Тихомиров: подзаконный юридический акт – это правовой акт, из-
данный государственным органом исполнительной власти в пределах его компетенции
в соответствии с законом либо на его основе и во исполнение [13, с. 643]. По мнению
К.Б. Ертуганова, подзаконные акты являются актами органами власти соответствую-
щий компетенции и принимаются в рамках строгих иерархических отношений, т.е. по
вертикали, по нисходящим уровням [2, с. 19].

Представляется, что вышеуказанные определения характерны скорее для россий-
ской правовой системы, нежели для Республики Беларусь, система законодательства
которой строится с учетом наличия наряду с законами иных законодательных норма-
тивных правовых актов, обладающих высшей юридической силой по сравнению с под-
законными.

Учитывая данное обстоятельство и основываясь на достижениях юридической
мысли в исследуемой области, под подзаконным нормативным правовым актом Рес-
публики Беларусь следует, с нашей точки зрения, понимать нормативный правовой акт,
принятый на основе и в соответствии с законодательными актами Республики Бела-
русь, детализирующий и конкретизирующий их положения в соответствии с опреде-
ленными общественными отношениями.

Поскольку подзаконный нормативный правовой акт является разновидностью
правовых актов в целом как более широкой категории (которая наряду с нормативными
включает ещё и индивидуальные акты), то он обладают всеми признаками, свойствен-
ными им, а именно:

- подзаконные нормативные акты предназначены для регулирования общественных отношений;
- обладают обязательностью;
- имеют определенные параметры действия: во времени, в пространстве, по кругу лиц [10, с. 15].

Помимо указанных признаков, свойственных всем правовым актам, нормативные правовые акты, в том числе подзаконные, обладают ещё одним определяющим качеством – нормативностью, что означает адресованность неограниченному кругу лиц и возможность их длительного и неоднократного применения. К числу специальных признаков подзаконных нормативных правовых актов российский ученый Романова относит такие, как: вторичность нормативного регулирования, издание компетентными органами государственной власти в рамках осуществления соответствующей деятельности, закрепление правил поведения общего характера, наличие строго установленной иерархической соподчиненности, наличие меньшей юридической силы относительно законов и др. [10, с. 16].

Полагаем, что помимо обозначенных признаков всем подзаконным нормативным правовым актам свойственен и такой: они основываются на положениях законов, при этом детализируют и конкретизируют их нормы, являясь средством оперативного реагирования на определенные жизненные ситуации. причем конкретизация норм закона в подзаконных нормативных правовых актах осуществляется относительно и предмета правового регулирования, и правового статуса государственного органа, его уровня и места в иерархии государственного управления.

Следует отметить, что названный выше признак подзаконных нормативных правовых актов, по сути, отражая их системно-правовую связь с законодательными актами как актами высшего юридического порядка, по общему правилу, опосредуется такими дефинитивными конструкциями (юридическими формулами), используемыми в текстах подзаконных актов, как «не должны противоречить закону», «должны издаваться на основе и во исполнение закона» и т.д. Формула «на основе и во исполнение», являясь формой выражения не только иерархической, но и содержательной зависимости подзаконных нормативных правовых актов от законодательных актов, позволяет некоторым авторам классифицировать первые на две группы: 1) акты, которые в подзаконном порядке дополняют закон и 2) акты, которые конкретизируют закон. Тем самым производится дифференциация подзаконных нормативных правовых актов исходя из их функционального назначения и сферы действия. По мнению Д.И. Здуновой, акты подзаконного нормотворчества, относящиеся к первой классификационной группе, содержат нормы права первичного значения (по сути, признак, характерный, главным образом, для законов – прим. авт.), поскольку они «дают новое решение», правда, в рамках компетенции соответствующего правотворческого органа и исключительно на основе закона. Ко второй группе автор предлагает относить те акты, целевое назначение которых – детализация норм закона применительно к каждому конкретному случаю. Такие акты не должны выходить за пределы содержания закона [3, с. 96].

Следует отметить, что классификация подзаконных нормативных правовых актов, как и любая иная классификация, имеет не только теоретический, но и прикладной характер: она является важным методом выявления достаточности подзаконной нормативной базы, соотнесенности различных актов, ее составляющих, и т.д. Помимо приведенной классификации в специальных исследованиях предлагаются и иные подходы к разграничению (дифференциации) подзаконных нормативных правовых актов. Так, например, О.В. Богатова предлагает в системе подзаконных актов различать акты властного государственного веления, к числу которых относятся нормативные предписания,

принимаемые органами государственной власти от имени государства (в частности, постановления правительства), и акты властного веления отдельного субъекта нормотворчества, принимаемые не от имени государства в целом, а содержащие волеизъявления обособленного органа, наделенного соответствующими полномочиями (например, акты органов исполнительной власти разной отраслевой компетенции) [1, с. 112]. В.В. Крачковский подразделяет нормативные акты исполнительной власти (органы исполнительной власти – основной субъект подзаконного нормотворчества – прим. авт.) на две группы: к первой группе он относит акты оперативного реагирования на развитие общественных отношений в сфере деятельности соответствующего органа государственной власти; вторую группу составляют те акты, которые имеют долговременный характер, но при этом предмет их правового регулирования не достигает той степени важности, которая требует регулирующего воздействия на уровне закона [6, с. 23]. Следует отметить, что приведенные выше классификационные группы не являются взаимоисключающими. Напротив, основываясь на различных сущностных признаках и свойствах подзаконных нормативных правовых актов, подобная дифференциация позволяет сформулировать целостное представление относительно понятия и специфики и исследуемого источника права, представить юридическую природу последнего через призму его содержательных проявлений. Кроме того, посредством выделения различных групп подзаконных нормативных правовых актов становится возможным определить их назначение и место в системе источников права, учитывая при этом специфику юридической природы и «регулятивного потенциала» таких актов.

Следует отметить, что обязательным признаком подзаконных нормативных правовых актов является их соответствие требованиям, которые определены в ст. 9 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах в Республике Беларусь», а именно:

- соответствие принципам нормотворческой деятельности;
- согласованность нормативного правового акта с другими нормативными актами;
- принятие (издание) нормативного акта уполномоченным на то государственным органом (должностным лицом) в пределах компетенции;
- соответствие нормативного правового акта нормотворческой технике;
- принятие (издание) нормативного акта по форме и в порядке, установленных законодательством Республики Беларусь.

При этом все нормативные акты должны быть внутренне согласованными, логично построенными и отвечать требованиям, предъявляемым действующим законодательством и сложившейся практикой к их оформлению.

Принятие подзаконного правового акта по определенной форме означает, что он должен содержать обязательные реквизиты, к числу которых относятся такие, как вид акта, его название, дата, место принятия и регистрационный номер, а также подписи уполномоченных лиц. Несмотря на кажущуюся простоту указанных требований, практика подзаконного нормотворчества свидетельствует о наличии ряда недостатков формального характера, а именно: множественность наименований, применяемых к документам одинаковой содержательной характеристики, использование ненадлежащих форм либо их избыточность, принятие актов, наименования которых дополняются оценочными категориями и т.д. В частности, заблуждения относительно соотношения формы и содержания приводят к тому, что органы исполнительной власти в некоторых случаях используют наименования, которые не в полной мере соответствуют содержанию документа, затрудняя тем самым их поиск, идентификацию и придавая иную смысловую нагрузку. Например, Положение о Государственном регистре информационных ресурсов (в ред. постановлений Совмина от 23.01.2004 г. № 69, от 02.08.2006 г. № 990,

от 14.05.2007 г. № 579) носит исключительно процедурный характер (определяет порядок осуществления государственной регистрации информационных ресурсов, формирования Государственного регистра), имеет узкий предмет регулирования, который сам по себе требует скорее не собственно нормотворчества, а надлежащего обеспечения правоприменения и т.д. Иными словами, ни с точки зрения юридической техники, ни с точки зрения содержания названный документ не отвечает требованиям, предъявляемым к положению. Подобная практика не единственная в своем роде. Указанные обстоятельства предопределяют необходимость разработки законодательного акта, который бы регламентировал процессуальный аспект принятия и оформления подзаконных нормативных правовых актов. С нашей точки зрения, концептуально такой акт должен определять унифицированный перечень требований как к предмету регулирования подзаконных нормативных правовых актов, так и к их оформлению, закреплять общий список форм актов (их конкретизация относительно различных органов подзаконного нормотворчества должна осуществляться в рамках нормативного определения правового статуса и компетенции соответствующих органов) и давать правовую дефиницию каждого подзаконного нормативного правового акта. Как представляется, разрешение данных вопросов в значительной мере нивелирует проблемы систематизации и иерархической соотнесенности подзаконных нормативных правовых актов.

Принятие подзаконного нормативного правового акта в определенном порядке означает прохождение актом в процессе издание совокупности последовательных стадий, каждая из которых является обязательной и сменяет предыдущую. Содержательно стадии создания подзаконного нормативного правового акта существенно отличаются от законодательного процесса. Между тем, по мнению некоторых авторов (В.В. Крачковский), высокое качество подзаконных актов, принимаемых, в частности, органами исполнительной власти, может быть достигнуто в случае, если процесс их принятия будет своеобразным «микрокопированием» стадий разработки законопроекта [6, с. 23]. Возможно, практическая реализация такого рода рекомендаций позволит обеспечить согласованную работу по созданию такого важного информационного продукта, как подзаконный нормативный правовой акт, с четким разграничением полномочий между субъектами подзаконного нормотворчества.

В соответствии с Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах в Республике Беларусь» подготовка проекта нормативного правового акта может включать: рассмотрение нормотворческого предложения и принятие решения по подготовке проекта; организационно-техническое и финансовое обеспечение его подготовки; сбор необходимых материалов и информации; разработку концепции проекта; согласование проекта; проведение юридической и иных необходимых экспертиз.

Как уже было отмечено выше, проект подзаконного нормативного правового акта подлежит обязательной юридической экспертизе. Обязательная юридическая экспертиза в зависимости от вида подзаконного нормативного правового акта проводится:

- проектов постановлений Совета Министров Республики Беларусь – Министерством юстиции Республики Беларусь, уполномоченным структурным подразделением Аппарата Совета Министров Республики Беларусь;
- проектов нормативных правовых актов министерств, иных республиканских органов государственного управления, Национального банка, местных исполнительных и распорядительных органов, других государственных органов – их юридическими службами, а проектов нормативных правовых актов местных Советов депутатов – юридическими службами местных исполнительных и распорядительных органов.

Подзаконные нормативные правовые акты, принятые в соответствии с установленным законодательством порядком, подлежат включению в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь и официальному опубликованию.

Под официальным опубликованием подзаконных нормативных правовых актов понимается доведение их до всеобщего сведения путем воспроизведения текста нормативных правовых актов в периодическом печатном издании Национального реестра правовых актов, его электронной версии и иных официальных изданиях, определяемых Президентом Республики Беларусь. Не подлежат опубликованию нормативные акты или отдельные их положения, содержащие государственные секреты или иные охраняемые законодательством сведения.

При этом следует учитывать, что официальному опубликованию подлежат только те подзаконные акты, которые носят нормативный характер.

Общим правилом относительно вступления подзаконных нормативных актов в силу является правило согласно которому постановления Совета Министров Республики Беларусь и иные нормативные правовые акты, вступают со дня включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. Постановления палат Парламента вступают в силу со дня их принятия, если иное не предусмотрено в самих постановлениях. Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь. При этом нормативные правовые акты публикуются после включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

При этом некоторые учёные-юристы Республики Беларусь обращают внимание на проблемы, связанные с различными подходами к вступлению актов в силу и их опубликованию.

Так, известный ученый-административист А.Н. Крамник отмечает, что немало протокольных решений Совета Министров (протокольное решение – вывод, зафиксированный в протоколе заседания Совета Министров) имеет нормативный характер и действует без учета положений ст. 60, 62 и 65 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Так, ч. 1 ст. 62 данного Закона предписывает, что нормативные правовые акты должны быть официально опубликованы, а ч. 2 ст. 65 – включены в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. Протоколы же ... предназначены только для служебного пользования [5, с. 392].

Действительно, в настоящее время отнюдь не все акты, содержащие нормы права доведены до всеобщего сведения. Причем речь идет не только об актах местных представительных органов, но и об актах республиканских органов государственного управления. В частности, Инструкция об определении критериев живорождения, мертворождения и перинатального периода, фактически определяющая момент возникновения права на жизнь, принятая ещё в 1991 году, была доведена до всеобщего сведения только в 2007 году [4]. До этого момента названная инструкция являлась фактически закрытым документом, доступным только для служебного пользования.

В соответствии с п. 4 Положения о национальном реестре правовых актов Республики Беларусь включению в Национальный реестр подлежат постановления Палаты представителей, постановления Совета Министров, заключения и иные решения Конституционного Суда (за исключением запросов, требований и других решений процедурного характера), постановления Пленума Верховного суда по вопросам применения законодательства, нормативные правовые акты государственных органов, непосредственно подчиненных Президенту Республики Беларусь, нормативные правовые акты Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, нормативные правовые акты областных, Минского городского

совета, облисполкомов, Минского горисполкома, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня [8].

Заключение

В литературе часто акцентируется внимание на то, что подзаконные нормативные правовые акты – это акты органов исполнительной власти. Однако данное утверждение является не совсем верным. Хотя наибольшее количество подзаконных нормативных правовых актов действительно издаётся органами исполнительной власти, в соответствии с Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах в Республике Беларусь» и судебные органы, и законодательный орган, и местные исполнительные и представительные органы вправе принимать такие акты, т. е. различные носители властных функций и полномочий в различных сферах. Данное обстоятельство, помимо прочих, предопределяет множественность подзаконных актов и достаточно широкую сферу их действия.

Подзаконные нормативные правовые акты издаются и по вопросам управления экономикой страны, и по вопросам обеспечения государственной политики в сферах науки, культуры, образования здравоохранения, экологии, и в сфере социального обеспечения, труда, национальной безопасности, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью и т.д. При этом от статуса правотворческого органа зависит юридическая сила издаваемых подзаконных правовых актов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Богатова, О.В. Нормативный правовой акт как источник права (теоретический аспект) : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.В.Богатова. – М., 2004. – 185 л.
2. Ертуганов, К.Б. Закон как форма действующего права (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.02 / К.Б. Ертуганов ; Ун-т им. Д.А. Кунаева. – Алматы, 2005. – 25 с.
3. Здунова, Д.И. Юридическая сила правовых актов : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д.И. Здунова. – Казань, 2005. – 153 л.
4. Инструкция об определении критериев живорождения, мертворождения и перинатального периода : приложение № 1 к приказу-постановлению М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, Гос. Ком-та по статистике и анализу Респ. Беларусь «О переходе на рекомендованные Всемирной организацией здравоохранения критерии живорождения и мертворождения», 9 нояб. 1993 г., № 254/75 : в ред. Постановления М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, Гос. Ком-та по статистике и анализу Респ. Беларусь от 04.02.2002 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.
5. Крамник, А.Н. Курс административного права / А.Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2002. – 608 с.
6. Крачкоўскі, В.В. Прававая нарматворчасць у кантэксце падзелу улад / В.В. Крачкоўскі // Весці НАН Беларусі. Серыя гуманітарных навук. – 2005. – № 2. – С. 20–26.
7. Общая теория государства и права : Курс лекций / А.Ф. Вишневский [и др.] ; под общ. ред. А.Ф. Вишневского. – Минск : Тесей, 2005. – 576 с.
8. О национальном реестре правовых актов Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 20 июля 1998 г., № 369 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 03.06.2008 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.

9. О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 20 января 2000 г., № 361-З : в ред. Закона Респ. Бел. 15.07.2008 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.

10. Романова, Г.В. Подзаконные правовые акты и их реализация : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 Подзаконные правовые акты и их реализация : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Г.В. Романова. – Казань, 2006. – 234 л.

11. Сивицкий В.А. Систематизация конституционно-правовых актов Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.А. Сивицкий; МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 1999. – 23 с.

12. Синюков, В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию / В.Н. Синюков. – Саратов : Юр. лит-ра, 1994. – 234 с.

13. Тихомирова, Л.В. Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров. – 5-е изд. – М. : Инфра-М, 2001. – 643 с.

14. Явич, Л.С. Социализм : право и общественный прогресс / Л.С. Явич. – М. : Госюриздат, 1990. – 168 с.

15. Яценко, В.Н. Закон и подзаконный нормативный правовой акт: соотношение понятий / В.Н. Яценко // Журнал российского права. – 2003. – № 2. – С. 89–96.

Berahautsova D.S., Korotich E.A. The concept and characteristics of the subordinate legislation normative legal acts of republic of Belarus

The present paper is devoted to the actual theoretical and especially practical problems of the nature, definition, concept, intrinsic signs, legal regime and the other aspects of the subordinate legislation normative legal acts in Republic of Belarus. The special notice the authors give to the questions of issue concerning, the routine of mining and acceptance of the mentioned source of law in our state. The necessity of solution of this problems encompassed in a paper, is stipulated by the special value of the subordinate legislation in the system of normative regulation.