

МЕХАНИЗМ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОЛЛИЗИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ КАК ЮРИДИЧЕСКАЯ ГАРАНТИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Д.А. Лагун,

доцент кафедры теории и истории государства и права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Преодоление коллизий – это юридический прием, посредством которого субъект права выбирает из двух и более противоречащих друг другу норм ту из них, которая подлежит применению к данным конкретным правоотношениям.

Для преодоления коллизий применяется специально разработанный юридический механизм, состоящий из нескольких последовательно сменяемых правил:

- 1) правило юридической силы нормативного правового акта;
- 2) правило специального нормативного правового акта;
- 3) правило хронологии принятия нормативного правового акта;
- 4) правило привилегии (преференции).

Применению данного механизма должен предшествовать анализ содержания коллизирующих нормативных правовых актов на предмет соответствия принципу правовой законности: компетентным ли органом принят акт, с соблюдением ли установленной формы, в которую должны облекаться решения компетентного органа, с соблюдением ли процедуры принятия, включая стадию официального опубликования и т.д.

Правило юридической силы означает, что подлежит применению та норма права, которая содержится в нормативном правовом акте с большей юридической силой. Данное правило выражается в латинской формуле «*lex superior derogat legi inferiori*»: закон с большей юридической силой отменяет закон с меньшей юридической силой.

Применительно к современной юридической терминологии данное правило формулируется следующим образом: нормативный правовой акт с меньшей юридической силой (нижестоящего государственного органа, должностного лица) должен соответствовать нормативным правовым актам с большей юридической силой (вышестоящего государственного органа, должностного лица).

Юридическая сила – это та правовая категория, тот критерий, который позволяет установить точное место нормативного правового акта в системе законодательства. При его помощи формируется иерархия самого законодательства.

Из всего многообразия признаков юридической силы нормативного правового акта можно выделить два основных элемента. Во-первых, это включенность того или иного акта в систему законодательства, а во-вторых, его связанность (связанность его содержания) с другими актами законодательства.

Например, Нерсисянц В.С. под юридической силой понимает «официальную государственно-властную общеобязательность и самих норм права (*т.е. его включенность в систему законодательства*), и принятых на их основе правовых актов, отдельных правовых норм, и права в целом как системы права (*т.е. связанность его содержания с содержанием других актов*)» [11, с. 475].

В Законе Республики Беларусь от 10 января 2000 г. №361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [1] (далее – Закон «О нормативных правовых актах») закрепляется легального определения юридической силы: это характеристика нормативного правового акта, определяющая обязательность его применения к соответствующим общественным отношениям, а также его соподчиненность по отношению к иным нормативным правовым актам (ст.1).

Как видно, в нем также идет речь как о включенности нормативного правового акта в систему законодательства (раскрывается через общеобязательность), так и о связанности содержания одних нормативных правовых актов содержанием других (раскрывается через соподчиненность).

Понятие юридической силы носит двойственный характер, который заключается в том, что, с одной стороны, она определяет иерархическое соотношение нормативного правового акта с другими актами, а с другой, - позволяет установить действительность (неотмененность) самого нормативного правового акта, его общеобязательность.

Таким образом, юридическую силу можно определить как присущее нормативному правовому акту свойство, которое указывает на его действительность, общеобязательность и определяет его соподчиненность (иерархичность) по отношению к иным нормативным правовым актам.

С учетом сказанного полагаем, если речь идет о юридической силе того или иного акта безотносительно, то имеется в виду его общеобязательность, действительность (неотмененность). С этой позиции вполне справедливо говорить о юридической силе индивидуально-правовых актов: «Одна из особенностей правоприменительных актов состоит в том, что они обладают юридической силой... Юридическая сила правоприменительных актов обеспечивается их общеобязательностью» [9, с.39]. Иными словами, говоря о юридической силе индивидуально-правового акта, имеется в виду его действительность и общеобязательность.

Когда же говорят о юридической силе акта относительно (по отношению к другому акту), имеют в виду его место в системе законодательства, его иерархическую ступень. При этом юридическая сила одного вида актов не подлежит градации (большая или меньшая), а указывает на включенность этого акта в систему законодательства и обязательность его применения: действительные (действующие) акты в своей совокупности образуют систему законодательства; недействительные (отмененные, признанные не соответствующими Конституции и др.) не включаются в нее и, по своей сути, не являются нормативными правовыми актами, хотя и могут сохранять статус исторических источников права.

Основной проблемой в использовании правила юридической силы выступает проблема неоднозначного определения юридической силы нормативных правовых актов Парламента Республики Беларусь и Президента Республики Беларусь как в отечественной юридической литературе, так и в правоприменительной практике, что влечет невозможность построения единой, стройной, непротиворечивой иерархии законодательства.

Уже в 2002 г. в Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь (п.9), утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 [8], обращалось внимание на множественность взглядов

относительно места правовых актов Главы государства в национальной системе законодательства, на отсутствие четкой иерархии нормативных правовых актов, что рассматривалось как негативный момент развития белорусской правовой системы, который необходимо устранить в процессе совершенствования законодательства.

Можно выделить основные точки зрения на указанную проблему, высказываемые в литературе:

1) временные декреты обладают большей, чем закон юридической силой; обычные (делегированные) декреты обладают меньшей, чем закон юридической силой;

2) указы, изданные на основании Конституции, обладают верховенством над законом; указы, изданные на основании закона, должны ему соответствовать;

3) указы имеют более высокую юридическую силу, чем законы;

4) временные и обычные декреты имеют силу закона; указы Президента не обладают верховенством над законами.

Необходимо признать, что проблема юридической силы декретов и указов Президента до настоящего времени однозначно так и не решена; единства в вопросе об их юридической силе по сравнению с законами не достигнуто. Как следствие, жесткое нормативное закрепление иерархии актов, определение места каждого из них в системе законодательства, а также установление четких правил разрешения коллизий отсутствуют.

Полагаем, что иерархия системы законодательства Республики Беларусь в обобщенном виде может быть определена следующим образом.

1) Конституция Республики Беларусь, обладающая высшей юридической силой [6].

Высказывается мнение, согласно которому верховенством в национальной системе законодательства обладает не конституция государства, а принципы и нормы международного права, которые должны предопределять содержание конституционных норм и обуславливать формирование практики применения (реализации) норм основного закона. Это обосновывается тем, что государства передают часть своих суверенных прав в пользу наднациональных объединений, в рамках которых осуществляется экономическая, политическая интеграция и правовая унификация.

Представляется, что придавать общепризнанным принципам международного права большую силу, чем сила Конституции Республики Беларусь, на современном этапе нет объективных оснований. Поэтому именно Конституция возглавляет иерархию источников права в государстве.

Вместе с тем, идея о большей юридической силе надгосударственного законодательства над конституцией государства реализована в государствах-членах Европейского Союза.

Одним из основных принципов формирования Европейского правового пространства, которое рассматривается как самостоятельная, наднациональная (но не международная) правовая система, выступает принцип верховенства права ЕС по отношению к национальным системам права государств-членов. В случае коллизии норм национального права и права ЕС преимущественную силу имеет последняя.

Более того, государства-претенденты на вступление в ЕС должны соответствовать, в том числе Копенгагенским законодательным критериям, которые требуют от потенциальных членов приведения своего национального законодательства (включая конституции) в соответствие с принципами и нормами европейского права.

Республика Беларусь, являясь участницей такого интеграционного образования, как Евразийский экономический союз, должна быть готова к доктринальному решению вопроса о придании основообразующим актам ЕврАзЭС большей силы, нежели национальное законодательство, включая Конституцию;

2) конституционные законы.

В литературе отсутствует единообразное понимание конституционных законов. Можно выделить следующие взгляды на их содержание:

во-первых, к конституционным законам предлагают относить закон о введении в действие конституции, законы о внесении изменений и дополнений в конституцию, о толковании конституции, иногда и саму конституцию. Такое понимание преобладает в Республике Беларусь;

во-вторых, конституционные законы – это законы, которые собственно так называются самой конституцией (например, в соответствии с п.1 ст.70 Конституции Российской Федерации [7] государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом; в соответствии с п.1 ст.76 Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации);

в-третьих, конституционные законы – это законы, принятие которых предусмотрено в самой конституции. Иногда такое понимание встречается в отечественной юридической литературе. Например, к конституционным законам предлагается относить Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 410-З «О статусе столицы Республики Беларусь - города Минска» [2], который принят в развитие ст.20 Конституции Республики Беларусь;

3) решения обязательных республиканских референдумов.

Согласно ст.77 Конституции Республики Беларусь решения, принятые референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом;

4) международные правовые договоры, ратифицированные Республикой Беларусь;

5) законы, декреты и указы Президента, изданные во исполнение Конституции;

6) указы Президента, изданные на основе закона;

7) постановления Верховного Совета Республики Беларусь.

В соответствии с позицией Конституционного Суда, сформулированной в решении Конституционного Суда Республики Беларусь от 12 апреля 2011 г. № Р-566/2011 «О законодательных актах Верховного Совета Республики Беларусь» [12], постановления, принятые Верховным Советом в рамках осуществления законодательного регулирования, относятся к законодательным актам. С учетом поло-

жений ч.3 ст.137 Конституции, ч.ч.1, 3, 4 ст.10 Закона «О нормативных правовых актах» такие постановления Верховного Совета имеют в настоящее время юридическую силу, меньшую по отношению к законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь, но большую – по отношению к иным нормативным правовым актам;

8) распоряжения Президента.

Распоряжения Президента, по общему правилу, не являются нормативными правовыми актами и не включаются в систему законодательства. Однако отдельные из них все же содержат нормативные предписания, и поэтому возникает вопрос об определении их места (иерархической ступени) в системе нормативных правовых актов. И хотя законодательно четко не закреплено их место, но общепризнанно, что нормативные правовые распоряжения Президента должны соответствовать Конституции, ратифицированным международно-правовым актам, законам, декретам и указам. Такое положение вытекает из места Главы государства в системе государственных органов, что свидетельствует об их приоритете над постановлениями Правительства, иных республиканских органов государственного управления.

9) постановления Правительства;

10) нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления, других общегосударственных органов и организаций;

11) нормативные акты, принимаемые местными органами государственной власти.

В предложенной иерархии системы законодательства основную проблематику составляет соотношение законов по сравнению с декретами и указами Президента.

Определение юридической силы временных декретов выступает одной из основных задач в развитии национального законодательства, сформулированной в п.15 Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь: обеспечение оптимального соотношения законов Республики Беларусь и декретов Президента Республики Беларусь. Вместе с тем, следует признать, что до настоящего времени данный вопрос не получил однозначного решения в юридической науке.

Правило юридической силы может быть принципиально использовано только при условии, что коллизирующие нормы находятся в нормативных правовых актах разной юридической силы. Если коллизирующие нормы содержатся в актах равной юридической силы, оба из которых не противоречат акту с большей юридической силой, то необходимо последовательно руководствоваться *правилом специального нормативного правового акта*. Данное правило позволяет выбрать из двух или более коллизирующих норм ту, которая содержится в нормативном правовом акте, специально изданном для регулирования определенных общественных отношений.

Латинская формула этого правила «*lex specialis derogat legi generalis*»: специальный закон отменяет действие общего закона.

Понятие «специальности» нормативного правового акта не является абсолютной (неизменной) его характеристикой. Ее необходимо рассматривать как

относительное (переменное) качество акта, которое может изменяться в зависимости от конкретных условий реализации этого акта.

Определение «специальности» акта всегда необходимо производить относительно другого акта. В отрыве от другого акта (безотносительно) эта характеристика никак не проявляется. Особо стоит отметить, что один и тот же нормативный правовой акт при одних обстоятельствах может выступать как общий акт, а при других обстоятельствах – как специальный. Поэтому для правоприменителя важно освоить навыки различения статуса акта, как общего или как специального, применительно к регулируемым отношениям в конкретных жизненных ситуациях.

Так, на прокурорских работников распространяют свое действие и Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» [5], и Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» [3]. При этом Закон «О прокуратуре» применительно к прокурорским работникам будет выступать специальным актом по отношению к Закону «О государственной службе». В случае противоречий положений данных Законов руководствоваться следует специальным актом, то есть Законом «О прокуратуре».

Аналогичная ситуация имеет место и с работниками местных исполнительных и распорядительных органов, подпадающих под действие общего Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» и специального Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [4]. С другой стороны, Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» утрачивает статус специального и приобретает статус общего по отношению к Закону Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 410-З «О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска» [2], который выступает специальным применительно к такому государственному служащему, как председатель Минского горисполкома.

Налоговый кодекс Республики Беларусь [10] предусматривает прямой приоритет в сфере налогообложения актов законодательства над иными актами равной юридической силы (п.5 ст.3).

В ч. 4 ст.11 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» закрепляется, что акт, принятый государственным органом, имеет большую юридическую силу по отношению к акту государственного органа одного уровня, если государственный орган, принявший такой акт, специально уполномочен на регулирование определенной области общественных отношений.

В данном положении Закона при общей правильности подхода к определению приоритета действия между общим и специальным актом содержится доктринальная ошибка, связанная со смешением понятий юридической силы акта и его специальности.

Нормативные правовые акты одного вида характеризуются одинаковой юридической силой, которая не зависит ни от специфики регулируемых отношений, ни от времени принятия акта. Закон, регулирующий отношения в сфере образования, обладает точно такой же юридической силой, как и закон, регули-

рующий трудовые отношения; закон, принятый 10 лет назад, обладает такой же юридической силой, как и закон, принятый год назад. В противном случае мы сталкиваемся с абсурдной ситуацией, когда каждый нормативный правовой акт обладает своей особенной, уникальной и неповторимой юридической силой, что влечет принципиальную невозможность выстроить обобщенную иерархию системы законодательства, а на ее основе – и правопорядок в государстве.

Правило хронологии принятия нормативного правового акта выступает третьим, последовательно сменяющимся элементом механизма разрешения коллизий и означает, что при наличии противоречащих друг другу норм в актах равной юридической силы, имеющих статус специального или общего акта по отношению к рассматриваемому вопросу, то следует использовать норму акта, принятого хронологически более поздно.

Латинская формула правила «*lex posterior derogat legi priori*»: закон, принятый позже, отменяет действие ранее принятого закона.

При этом позже принятой необходимо признавать ту норма, которая хотя и содержится акте, формально принятом ранее, но в который более поздно вносились изменения и дополнения, даже если они и не затронули саму коллизирующую норму.

Такой вывод основывается на том положении, что нормотворческий орган, внося изменения и дополнения в определенный нормативный правовой акт, подтверждает его актуальный статус, общеобязательную силу именно на дату корректировки, как в отношении измененных норм, так и в отношении норм, которые не подверглись изменениям. Именно поэтому нормы «обновленного», но более «старого» акта и должны иметь приоритет перед нормами «необновленного», но более «нового» акта.

При определении хронологического приоритета в выборе действия акта необходимо использовать дату принятия (издания) акта (его изменения или дополнения), а не другие даты (например, дату вступления в силу акта).

Правило хронологии также нашло свое отражение в Законе «О нормативных правовых актах», но с теми же недостатками, что и в отношении правила специальности.

Так, ч. 10 ст.10 Закона определяет, что новый нормативный правовой акт имеет большую юридическую силу по отношению к ранее принятому (изданному) по тому же вопросу нормативному правовому акту того же государственного органа (должностного лица). В данном случае в понятие юридической силы включена чуждая ему характеристика хронологии нормативного правового акта.

Более корректно и юридически верно рассматриваемая норма изложена в ч. 2 ст. 72 Закона: в случае коллизии между нормативными правовыми актами, обладающими равной юридической силой, и если ни один из них не противоречит акту с более высокой юридической силой, действуют положения акта, принятого позже.

Последнее *правило привилегии (преференции)* не нашло своего отражения в Законе «О нормативных правовых актах», но может быть выведено из других законов. Его сущность сводится к следующему: при наличии неустраняемых коллизирующих норм применяется норма, действующая в пользу более незащищенной стороны (подвластного субъекта) в правоотношении (например, работ-

ника в трудовых правоотношениях (ч.4 ст.7 Трудового кодекса Республики Беларусь [13]), налогоплательщика в налоговых правоотношениях (п.7 ст.3 Налогового кодекса Республики Беларусь [10]) и т.д.).

Следует признать, что объективная невозможность полного устранения коллизий в законодательстве указывает на особую актуальность совершенствования и единообразного применения механизма преодоления коллизий, что будет способствовать усилению юридических гарантий полноценной реализации субъектами своих прав, свобод и законных интересов, а также преодолению негативных тенденций, связанных неисполнением юридических обязанностей в силу противоречивости ряда правовых норм.

Список использованных источников:

1. Закон Республики Беларусь от 10 января 2000г. №361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // Эталон. банк данных прав. инф-ции Респ.Беларусь: Версия 6.6 [Электронный ресурс] / Нац. центр прав. инф-ции Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – Дата доступа: 22.09.2016.

2. Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 410-З «О статусе столицы Республики Беларусь - города Минска» // Эталон. банк данных прав. инф-ции Респ.Беларусь: Версия 6.6 [Электронный ресурс] / Нац. центр прав. инф-ции Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – Дата доступа: 22.09.2016.

3. Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» // Эталон. банк данных прав. инф-ции Респ.Беларусь: Версия 6.6 [Электронный ресурс] / Нац. центр прав. инф-ции Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – Дата доступа: 22.09.2016.

4. Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» // Эталон. банк данных прав. инф-ции Респ.Беларусь: Версия 6.6 [Электронный ресурс] / Нац. центр прав. инф-ции Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – Дата доступа: 22.09.2016.

5. Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» // Эталон. банк данных прав. инф-ции Респ.Беларусь: Версия 6.6 [Электронный ресурс] / Нац. центр прав. инф-ции Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – Дата доступа: 22.09.2016.

6. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года // Эталон. банк данных прав. инф-ции Респ.Беларусь: Версия 6.6 [Электронный ресурс] / Нац. центр прав. инф-ции Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – Дата доступа: 22.09.2016.

7. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 2003 года // <http://constitution.kremlin.ru> [Электронный ресурс] – Дата доступа: 22.09.2016.

8. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 // Эталон. банк данных прав. инф-ции Респ.Беларусь: Версия 6.6 [Электронный ресурс] / Нац. центр прав. инф-ции Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – Дата доступа: 22.09.2016.

9. Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1989. – 86 с.

10. Налоговый кодекс Республики Беларусь от 29 декабря 2009 г. N 71-З // Эталон. банк данных прав. инф-ции Респ.Беларусь: Версия 6.6 [Электронный ресурс] / Нац. центр прав. инф-ции Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – Дата доступа: 22.09.2016.

11. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА•М, 1999. – 552с.

12. Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 12 апреля 2011 г. № Р-566/2011 «О законодательных актах Верховного Совета Республики Беларусь» // Эталон. банк данных прав. инф-ции Респ. Беларусь: Версия 6.6 [Электронный ресурс] / Нац. центр прав. инф-ции Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – Дата доступа: 22.09.2016.

13. Трудовой кодекса Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-3 // Эталон. банк данных прав. инф-ции Респ. Беларусь: Версия 6.6 [Электронный ресурс] / Нац. центр прав. инф-ции Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – Дата доступа: 22.09.2016.

УДК 342.734

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

Е.А. Макарова,

доцент кафедры истории государства и права ФГБОУ ВО «Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого» кандидат исторических наук, доцент

Становление современных форм и моделей законодательного закрепления социально-экономических прав и социальной государственной политики в целом началось с XIX века в странах Западной Европы и было обусловлено потребностями индустриализации их экономик и регламентации общественного устройства. Обратиться к социальным проблемам государство заставило, во-первых, резкое ухудшение материального положения рабочего населения, что повлекло за собой усиление социальной напряженности, сопровождающееся открытыми протестами рабочих против сложившегося общественного порядка, и, во-вторых, осознание необходимости государственного регулирования трудовых отношений и демографической сферы, обеспечивающее воспроизводство населения. Стало очевидным, что кроме благ, связанных с уже закрепленными в европейских конституциях личными и политическими правами и свободами, есть и другие сферы жизни, которые необходимо охранять с помощью права. Появились требования гарантировать социальное и экономическое равенство в обществе, была разработана теория социального государства, которое предоставляет социальную защиту своим гражданам не из милости, а в силу обязанности создавать наилучшие условия для всестороннего развития личности.

Признание и нормативное закрепление таких прав второго поколения связаны с распространением гуманистических идей и ценностей, лежащих в основе сущности социального государства. Во второй половине XIX века эти идеи, сформулированные идеологами социального государства (в первую очередь, Лоренцем фон Штейном), начали воплощаться через введение обязательной системы социального страхования в целях повышения социальной защищенности работающих граждан. В 1880-е гг в Германии по инициативе канцлера Отто фон Бисмарка рейхстаг принял законы об обязательном государственном страхова-