

ОПТИМИЗАЦИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Соловьев П. В.

Повышение эффективности правового регулирования общественных отношений является важнейшим фактором построения демократического, социального и правового государства, и достижение этой цели не может быть решено лишь путем разработки новых нормативных правовых актов.

При подготовке проекта нормативного правового акта законодатель должен ориентироваться на уже существующее законодательство, на потребности субъектов общественных отношений, а при подготовке законов – и на обоснованность правового регулирования соответствующих общественных отношений на уровне закона.

Вновь принятый нормативный правовой акт – это не всегда шаг вперед. Некачественное нормотворчество может стать вполне реальной проблемой законодателя, пытающегося закрепить в нормах права излишне абстрагированные положения, реализовать какие-либо научные рекомендации, потребность в которых на практике попросту отсутствует.

В Республике Беларусь более 10 лет действует Закон «О нормативных правовых актах» [1], в теории права подобные законы образно называют «Законом о законах». Данный белорусский Закон можно отнести к нетипичным явлениям романо-германской правовой семьи. Ведь подобный закон существует только в Республике Беларусь и в большинстве других государств-участников Содружества Независимых Государств.

В «Законе о законах» белорусский законодатель попытался посредством издания единого законодательного акта урегулировать весь перечень вопросов, касающихся нормотворчества и функционирования в государстве системы нормативных правовых актов. Однако насколько данный подход правильный – вопрос спорный.

Как нам представляется, Закон «О нормативных правовых актах» можно рассматривать не только с положительных позиций, как на это указывает Н. Сильченко, называя данный Закон главным делом в «устройстве и усовершенствовании системы источников права Республики Беларусь» [2, с. 62]. На наш взгляд, необходимость и значимость Закона «О нормативных правовых актах» не так уж и бесспорна, подобная попытка белорусского законодателя урегулировать основные вопросы нормотворчества в государстве имеет ряд критических замечаний.

Значимость и необходимость закона можно оценить, проанализировав предмет его правового регулирования. Преамбула Закона «О нормативных правовых актах» гласит, что настоящий закон определяет понятия и виды нормативных правовых актов Республики Беларусь, устанавливает общий порядок их подготовки, оформления, принятия (издания), опубликования, действия, толко-

вания и систематизации. Рассмотрим каждую группу вопросов, регулируемых данным Законом.

Во-первых, вопрос закрепления понятий и видов нормативных правовых актов. Закон «О нормативных правовых актах» давая понятия и структурируя нормативные правовые акты по органу их издания, существенно упрощает понимание системы нормативных актов в Республики Беларусь, но не более того. Поскольку, разрешая данные вопросы, анализируемый Закон не устанавливает каких-либо новых нормативных предписаний. Например, вопрос понятия и видов нормативных актов Президента урегулирован ст. 85 Конституции Республики Беларусь [3], разделом IV Закона «О Президенте Республики Беларусь» от 21 февраля 1995 г. № 3602-XII [4], которые определяют возможные формы президентского нормотворчества и признаки каждого нормативного акта Президента в объеме достаточном для выведения его понятия.

Так, ст. 85 Конституции Республики Беларусь определяет возможные формы президентского правотворчества: декрет, указ, распоряжение. В свою очередь раздел IV Закона «О Президенте Республики Беларусь» наполняет данные президентские полномочия достаточным объемом конкретизирующих положений, например, определяя деление декретов Президента на декреты, издаваемые на основании закона о делегировании Президенту законодательных полномочий, и временные декреты, и особенности их принятия, содержания.

Примечательно, что в раздел IV «Акты Президента» Закона «О Президенте Республики Беларусь» не были включены положения, касающиеся президентского нормотворчества, реализуемого посредством издания директив. Несмотря на то, что данный Закон является специальным законодательным актом призванным урегулировать весь круг основных вопросов, относящихся к полномочиям Президента. Однако белорусский законодатель в 2008 году, наделяя Президента новой формой нормативного правового акта, ограничился лишь включением директивы в перечень нормативных правовых актов, определяемых ст. 2 Закона «О нормативных правовых актах».

Относительно актов Парламента, Правительства, высших судебных инстанций, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов Закон «О нормативных правовых актах» также не устанавливает каких-либо новых нормативных предписаний, поскольку действуют соответствующие законы, определяющие их правовой статус, в том числе и вопрос понятия и видов нормативных актов каждого из них.

При этом отправные точки в регулировании данного вопроса задают положения Конституции Республики Беларусь, так, например, ст. 104 Основного Закона определяет, что решения Палаты представителей принимаются в форме законов и постановлений, а решения Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь принимаются в форме постановлений. Подобным же образом Конституция определяет общие положения в регулировании вопросов нормативных актов Президента, Совета Министров, местных Советов депутатов,

исполнительных и распорядительных органов (ст. 85, 108, 116, 122 Конституции Республики Беларусь).

Таким образом, Закон «О нормативных правовых актах» в данной части фактически дублирует положения Конституции и соответствующих Законов. Складывается ситуация, при которой три главы Закона «О нормативных правовых актах»: Глава 2 «Нормативные правовые акты Президента Республики Беларусь», Глава 3 «Нормативные правовые акты Парламента – Национального собрания Республики Беларусь», Глава 4 «Нормативные правовые акты Совета Министров Республики Беларусь, других органов исполнительной власти, Национального банка Республики Беларусь и местных Советов депутатов», можно характеризовать как излишние группы норм.

Закон «О нормативных правовых актах» не устанавливает каких-либо новых нормативных предписаний, а лишь повторно подтверждает принадлежность нормотворческих полномочий указанным выше субъектам, сомнений относительно чего никогда не возникало. При этом сам Закон «О нормативных правовых актах» в ст. 23 требует избегать дублирования нормативных предписаний.

Во-вторых, рассматриваемый Закон регулирует порядок подготовки, оформления, принятия, опубликования, действия, толкования и систематизации нормативных правовых актов. В данной части Закон «О нормативных правовых актах» направлен на решение сугубо технико-юридических, процедурных вопросов, а «они недостаточно значительны, чтобы решаться в законе» [5, с. 77].

Закон как в странах романо-германской правовой семьи, так и англосаксонской системы права приобрел значение главного нормативно-правового акта. С закона начинается правовое регулирование наиболее важных общественных отношений. В нем первоначально закрепляются принципы и правовые нормы, на основе которых далее осуществляется правовое регулирование.

Однако Закон «О нормативных правовых актах», разрешая вопросы подготовки, оформления, принятия, опубликования, действия, толкования и систематизации нормативных правовых актов, закрепляет положения, которые невозможно признать воздействующими на наиболее важные общественные отношения, а значит и подлежащими регулированию на уровне закона. Например, ст. 36 Закона «О нормативных правовых актах», которая определяет, что ссылка на нормативный правовой акт или его структурный элемент в этом же нормативном правовом акте делается только с использованием слова «настоящий».

Подобные положения являются предметом правового регулирования подзаконных актов, но ни как не законов, таков опыт большинства стран романо-германской правовой семьи. В Германии подобные вопросы урегулированы Справочником по нормотворческой технике, который в качестве нормативно-правового акта утвержден немецким министерством юстиции, в Польше – Принципами законодательной техники [6; 7, с. 52].

При этом Закон «О нормативных правовых актах» в области нормотворчества характеризуется невозможностью урегулировать ряд основных вопросов. Ведь в Республике Беларусь действует Указ Президента Республики Беларусь от

11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности», которым утверждены Правила подготовки проектов нормативных правовых актов [8].

Указанные Правила определяют порядок подготовки проектов нормативных правовых актов, и технико-юридические требования к их оформлению. Разрешая данные вопросы, Правила как дублируют положения соответствующих глав Закона «О нормативных правовых актах», так и устанавливают совершенно новые нормативные предписания, количество и значимость которых на много выше содержащихся в Законе.

Так, например, ч. 4 ст. 23 Закона «О нормативных правовых актах» определяет, что при изложении правовых норм нормативного правового акта следует избегать дублирования нормативных предписаний и их множественности по одному и тому же вопросу. В данной норме Закон, не устанавливая запрета, рекомендует избегать дублирования нормативных предписаний. В тоже время п. 43 Правил подготовки проектов нормативных правовых актов устанавливает запрет на дублирование нормативных предписаний и закрепляют лишь два конкретных исключения, когда такое возможно. И это несмотря на то, что Закон «О нормативных правовых актах» по этому поводу высказался в рекомендательной форме и не установил каких-либо конкретных запретов.

Правила подготовки проектов нормативных правовых актов повторяют и расширяют положения Закона «О нормативных правовых актах», касающихся нормотворческой техники и планирования нормотворческой деятельности. Фактически регулирование данных вопросов Правилами исключает необходимость существования в Законе «О нормативных правовых актах» раздела II «Нормотворческая техника» и главы 10 «Планирование нормотворческой деятельности», поскольку в данной части Закон ввиду объемности вопросов, подлежащих урегулированию, не содержит всех необходимых нормативных предписаний в сфере нормотворческой техники, которые нашли свое отражение в тексте Правил. Таким образом, создается ситуация, при которой Правила подготовки проектов нормативных правовых актов в области нормотворческой техники имеют большее значение, чем Закон «О нормативных правовых актах».

Немаловажным здесь является и то, что Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359, утверждающий Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, и другие Указы Президента Республики Беларусь по вопросам нормотворчества по юридической силе превосходят Закон «О нормативных правовых актах», что ещё больше девальвирует его ценность.

С учетом вышеизложенного Закону «О нормативных правовых актах» как способу законодательного урегулирования системы нормативных актов государства невозможно дать положительную оценку. Поскольку данный Закон, устанавливая понятия и виды нормативных правовых актов, дублирует положения Конституции и иных законов, а разрешая иные вопросы, отнесенные к сфере его действия, вторгается в сферу регулирования, не соответствующую уровню закона.

Однако следует признать, что существование подобного Закона все-таки способствует устранению некоторых проблем в функционировании системы нормативных правовых актов, например, разрешая на уровне закона вопросы коллизий нормативных актов, внося ясность в иерархию нормативных правовых актов.

Данные важные вопросы, но незначительные по объему, могли быть урегулированы и в соответствующих законах, посвященных правовому статусу нормотворческих органов. Идея Закона «О нормативных правовых актах» является, бесспорно, в теории источников права новой и оригинальной, но в практическом плане более верным решением было бы включением в текст законов, посвященных правовому статусу органов, наделенных нормотворческими функциями, положений, которые бы устанавливали все необходимые правила относительно их нормативных правовых актов. А вопрос подготовки, оформления, принятия, опубликования и систематизации нормативных правовых актов может быть решен подзаконным актом в силу несоответствия данных вопросов уровню нормативно регулирования законов.

Белорусский законодатель, пытаясь усовершенствовать систему нормативных правовых актов государства посредством принятия Закон «О нормативных правовых актах», фактически лишь её усложнил излишним дублированием нормативных предписаний и включением норм, явно не соответствующих уровню законодательного акта. Ведь наличие большого количества законов, принятых по любому вопросу, еще не показатель совершенства государства в сфере правового регулирования. Притом что создание закона – это мероприятие, требующее привлечения значительных материальных и человеческих ресурсов.

ЛИТЕРАТУРА

1. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10 января 2000 г., № 361-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 2 июля 2009 г., № 31-З // Эталон 6.1 – Беларусь [Электронный ресурс] / НЦПИ Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
2. Сильченко, Н. Директива Президента: правовая природа, место и роль в правовой системе и системе источников современного белорусского права / Н. Сильченко // Юстиция Беларуси – 2009. – № 6. – С. 62 – 66.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп. от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Эталон 6.1 – Беларусь [Электронный ресурс] / НЦПИ Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
4. О Президенте Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 6 октября 2006 г. № 166-З // Эталон 6.1 – Беларусь [Электронный ресурс] / НЦПИ Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
5. Пиголкин, А.С. Инициативный проект Закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» / А.С. Пиголкин // Государство и право – 1992. – № 7. – С. 76 – 86.
6. Справочник по нормотворческой технике / пер. с нем. – 2-е изд., перераб. – М.: Изд-во БЕК, 2002. – 296 с.

7. Бодак, А.Н. Правотворческий процесс в Республике Беларусь / А.Н. Бодак. – Минск: ГИУСТ БГУ, 2010. – 145 с.
8. Правила подготовки проектов нормативных правовых актов: утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 28 января 2010 г. № 53 // Эталон 6.1 – Беларусь [Электронный ресурс] / НЦПИ Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

ФОРМА ПРАВА: ГЕНЕЗИС И РОЛЬ В РАЗЛИЧНЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМАХ

Трахименок С. А.

В теории права как науке и учебной дисциплине есть несколько основных проблем, касающихся форм (источников) права.

Проблемы возникновения и степени участия в регулировании общественных отношений. Проблемы способов обеспечения правовых предписаний, выраженных в той или иной форме. Роль в формировании так называемых правовых семей, или правовых систем, которые включают в себя помимо систем права такие компоненты как юридические доктрины, идеи, взгляды и представления о праве, сложившиеся в конкретном обществе и выражающие его качественное состояние.

И первое, и второе, и третье – суть исследование одного из аспектов о права изнутри самого права. Собственного говоря, этим занимается большинство исследователей юристов (статистика защищенных диссертаций в Беларуси).

Не являются исключениями и работы специалистов по проблемам форм (источников) права в Беларуси и России. Так, Ж. Овсепян [1], М. Марченко [2], Г. Василевич [3], А. Вишневский, Н. Горбатов, В. Кучинский [4], уделяя значительное внимание формам (источникам) права, тем не менее касаются указанных проблем, если можно так выразиться, с позиций опять же самого права как регулятора общественных отношений. То есть исследуют различие форм права, источники права, правовые памятники и пр.

Иногда в качестве аспектов исследования выступает перечень источников права, в ряде случаев – соотношение формы права и его содержанию. Но никто и никогда не занимался исследованием некоего соотношения и даже зависимости формы права от конфигурации регулируемых данным правом общественных отношений. И уж совсем вне сферы научного интереса остаются проблемы связи формы права с той или иной системой цивилизационных ценностей и ориентиров.

В настоящее время исследователями выделяются следующие формы (источники) права:

- деятельность государства по созданию правовых предписаний;
- конкретные исторические памятники, которые когда-то имели значение действующего права;