

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ АКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В соответствии с Планом подготовки законопроектов на 2010 год, утвержденным указом президента Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 2, вместо ныне действующего закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» планируется принятие закона Республики Беларусь «О правовых актах Республики Беларусь». Таким образом, данный нормативный правовой акт будет регулировать процесс разработки и принятия не только нормативных правовых, но и правоприменительных актов, в том числе и в МВД Республики Беларусь.

Как указано в Обосновании необходимости включения проектов законов в План подготовки законопроектов на 2010 год, в целях построения государства с высоким уровнем правовой культуры в условиях функционирования Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, олицетворяющего единство системы всех правовых актов Республики Беларусь, должны быть установлены требования не только к нормативным, но также к ненормативным правовым актам. Отсутствие правовой регламентации порядка подготовки и принятия ненормативных правовых актов дает возможность государственным органам оформлять такие акты по своему усмотрению, не обеспечивая соответствие их законодательству, в том числе актам более высокой юридической силы, требованиям нормотворческой техники. Кроме того, порядок и техника подготовки ненормативных правовых актов имеют свои особенности. К ненормативным правовым актам не всегда по аналогии можно применить требования, установленные для нормативных правовых актов. Так, накопились проблемы, связанные с определением видов утверждаемых ненормативных правовых актов, их структурного деления, законодательно не определена юридическая сила ненормативных правовых актов и др. В проекте закона Республики Беларусь «О правовых актах Республики Беларусь» (далее – Проект) будут установлены требования к нормативным и ненормативным правовым актам, принимаемым нормотворческими органами, восполнены пробелы в правовом регулировании вопросов подготовки ненормативных правовых актов.

Правовое регулирование порядка подготовки и принятия правоприменительных актов действительно нашло отражение в Проекте закона, который уже направлен в государственные органы и организации для внесения предложений по его содержанию. Считаем, что ряд принципиальных положений, определяющих терминологию и подходы к подготовке правоприменительных актов, являются недостаточно проработанными.

В п. 8 ст. 2 Проекта дано определение ненормативного (индивидуального) правового акта. На наш взгляд, необходимо определиться с единым термином, удвоение терминологии – «ненормативный», «индивидуальный» – нежелательно. Кроме того, сам термин «ненормативный акт» представляется не вполне удачным. Этого термина нет ни в БСЭ, ни в одном энциклопедическом (В. Даля, С. Ожегова, Д. Ушакова) и юридическом словаре, он не является научным термином. Для обозначения правовых актов, не являющихся нормативными, в науке используется термин «правоприменительный акт».

Как следует из п. 1, 2 ст. 1 Проекта, закон регулирует деятельность по принятию нормативных и иных правовых актов только нормотворческих органов. Это же указано в Обосновании необходимости принятия закона Республики Беларусь «О правовых актах Республики Беларусь». Следует отметить, что юридическая наука не различает юридическую природу правоприменительных актов, издаваемых нормотворческими органами и органами, которые не являются таковыми. Есть различные классификации правовых актов, юридических документов, индивидуальных и правоприменительных актов, но о специфике юридической природы индивидуальных (правоприменительных) актов нормотворческих и ненормотворческих органов речь не идет. Попытка оставить в сфере действия закона индивидуальные акты только нормотворческих органов, не обращая внимания на остальные, выглядит недостаточно аргументированной (тем более что в систему правовых актов Республики Беларусь входят все акты – ст. 3 Проекта).

Считаем недостаточно корректной попытку объединить порядок принятия всех правовых актов термином «нормотворческая деятельность», указать общие для всех правовых актов стадии этой деятельности. Принятие нормативных правовых актов и правоприменительных актов – разные юридические процедуры.

В п. 10 ст. 2 Проекта дано определение нормотворческой деятельности: «Нормотворческая деятельность (нормотворческий процесс) – урегулированная законодательством научная и организационная деятельность по подготовке, экспертизе, принятию (изданию), опубликованию, введению в действие нормативных и иных правовых актов Республики Беларусь». Понимание под правотворческой деятельностью процедуры создания и т. д. не только нормативных правовых, но и иных правовых актов является недостаточно корректным.

В п. 11 ст. 2 Проекта дано определение нормотворческой инициативы: «Нормотворческая инициатива – официальное направление субъектом нормотворческой деятельности в нормотворческий орган (должностному лицу) проекта правового акта или мотивированного предложения о необходимости принятия (издания) правового акта в установленном законодательством порядке». Таким образом, как видим, и процедура принятия индивидуального акта начинается с нормотворческой инициативы. Здесь наиболее остро проявляется основное противоречие Проекта – попытка уложить в традиционные процедуры правотворчества процесс принятия всех правовых актов.

Гл. 3 Проекта именуется «Нормотворческий процесс». В статьях этой главы речь должна идти только о подготовке нормативных правовых актов. Включение в нормотворческий процесс процедур подготовки иных правовых актов не соответствует положениям современной юридической науки. Многие положения данной главы (нормотворческая инициатива, так называемый пакетный принцип принятия нормативных правовых актов и др.) в рамках современных научных представлений имеют смысл только применительно к нормативным правовым актам, но никак не к правоприменительным.

Среди стадий правотворческого процесса указано планирование (ст. 29–31). Думаем, что планироваться должно принятие нормативных правовых актов, это требование является несколько необычным применительно ко всем правовым актам, в частности к правоприменительным (хотя не исключено и планирование принятия отдельных видов правоприменительных актов).

В гл. 7 и 8 Проекта дано единое правовое регулирование пределов действия и реализации и нормативных правовых, и правоприменительных актов. Считаем спорным положительное решение вопроса о том, что все правовые акты имеют еди-

ный порядок подготовки, принятия, вступления в юридическую силу; в любом случае попытка механического перенесения понятий правотворческой деятельности на процесс подготовки и индивидуальных актов в большинстве случаев критики не выдерживает. Если поставить цель подготовить проект закона о всех правовых актах, то вопросы подготовки, принятия, вступления в юридическую силу, определения пределов действия и реализации нормативных правовых и правоприменительных актов следует решать отдельно для каждого вида правовых актов.

По нашему мнению, в части правового регулирования процедур создания правовых актов можно предложить два варианта. Первый: отдельно, в разных разделах урегулировать порядок принятия нормативных и правоприменительных (а возможно и каких-то еще – интерпретационных и др.) актов. Второй вариант (может быть, более предпочтительный): ограничиться правовым регулированием только процесса подготовки нормативных правовых актов, указав на то, что остальные разрабатываются и принимаются в пределах компетенции соответствующих государственных органов, в установленных законодательством процедурах их деятельности.

УДК 340.113

В.А. Маджарова

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМУЛИРОВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ ПРЕДПИСАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Закон только тогда можно назвать составной частью права, когда он сформулирован законодателем в виде писаных норм и эти нормы прошли установленную процедуру принятия. Эффективность правовых норм зависит от того, насколько точно в правовом предписании изложена воля законодателя. В связи с этим можно говорить о том, что правила подготовки нормативных правовых актов, изложения самого нормативного материала являются центральной проблемой юридической техники, всей теории правотворчества.

В то время как в Западной Европе с XVI в. постепенно происходит переход от средневекового государства к буржуазному, конституционным монархиям или республиканским формам правления, Российская империя дольше всех европейских государств остается во власти феодализма, а абсолютная монархия как форма правления характерна для России до начала XX в. В связи с этим, по всей видимости, едва ли не впервые о научных требованиях, предъявляемых к законодательству и законам, речь идет в «Политике» Юрия Крижанича. Определенное внимание этому вопросу уделяет и И.Т. Посошков. В.Н. Татищев, выступая против запутанности и казуистичности допетровского законодательства, указывает определенные правила «законозаписи», среди которых находятся и следующие требования: закон должен быть понятен каждому и известен всем; он должен излагаться общепонятным языком, без использования иноязычных терминов, кратко и непротиворечиво.

В Российской империи XVIII в. «законосоставителям» чаще всего ставилась цель, указанная Елизаветой Петровной 11 марта 1754 г. перед очередной (6-й по счету) комиссией: сочинение простых и понятных законов, соответствующих времени. Она нашла свое отражение в указе Правительствующего Сената от 24 августа 1754 г. «О сочинении по судебным листам проектов Уложения по плану, прилагаемому по предоставлении таких же проектов из коллегии с их мнениями и планами на рассмотрение Сената». Следует, впрочем, отметить, что само содержание указанных качеств закона – его «простоты» и «понятности» – в силу, как казалось, их самоочевидности подробнее не раскрывалось.

Для своего времени важным документом явился Наказ комиссии о сочинении проекта нового Уложения, составленный императрицей Екатериной II; в нем были обозначены некоторые требования к языку, стилю и терминологии правовых предписаний, которых необходимо было придерживаться при составлении Уложения. Так, гл. XIX Наказа носит название «О составлении и слоге законов», в ней 8 из 23 статей – требования, предъявляемые к языку и стилю (слогу) изложения Уложения. В этих статьях нашли свое отражение требования краткости (ст. 448, 454), простоты (ст. 454) и ясности (ст. 448, 458, 459). Кроме того, давалось пояснение требованиям простоты и ясности изложения. Они вытекали из того, что пишутся законы для всех людей и, чтобы им следовать, каждый должен понимать их смысл и значение.

Во второй половине XVIII в. Россия испытывала определенное влияние европейского Просвещения, которое выразилось не только в составлении Наказа. О значении законов в обществе говорили М.М. Щербатов, Я.П. Козельский, другие представители просветительской идеологии. Так, М.М. Щербатов («Рассуждения о законодательстве вообще», «Разные рассуждения о правлении»), восхваляя мудрого законодателя, указывает на многочисленные обстоятельства, которые необходимо принимать во внимание при сочинении законов; а в числе требований и то, что законы должны быть написаны достаточно кратко, понятным языком, исключая различное толкование.

Тем не менее следует отметить, что носителей просветительской идеологии в тот период времени в Российской империи было очень немного и существенного влияния на политико-правовую практику их деятельность не оказала.

В начале XIX в. ряд авторов продолжали указывать на соблюдение самых элементарных требований к языку законов – ясности, точности. Как указывает Ф.Д. Правиков, в том случае, если существовал государственный указ, который не ясен, Сенат мог докладывать об этом императору. О необходимости точного изложения текста нормативных предписаний, содержащихся в законах и постановлениях, говорили в своих работах М.М. Сперанский и П.И. Пестель.

В работах середины XIX в. была замечена высказанная европейскими авторами критика недостатков технической стороны демократического законодательства. Она была подхвачена рядом российских авторов, что соответствовало консервативным политическим интересам, способствовало сохранению абсолютного монархического правления.

Как отмечает К.П. Победоносцев, существующая ныне в Англии сеть законов начала сплетаться еще с XVI в. и к XIX в. достигла чудовищных размеров. По его мнению, она представляет собой нечто хаотичное и бессистемное.

Б.Н. Чичерин указывает на недостатки, присущие деятельности коллегиального органа (парламента) по принятию законов. Он считает, что обширное и сложное законодательство лучше всего вверяется собранию государственных людей и специалистов, стоящих вне политики и не стремящихся приобрести дешевую популярность. Таков был Государственный совет Наполеона I, которому Франция обязана законодательством, образцовым отношением простоты, ясности и стройности. Критику демократических процедур правотворчества усиливает К.П. Победоносцев, консерватор по своим политическим убеждениям. Он делает вывод, что множественность и противоречивость демократического законодательства приводит к снижению эффективности деятельности государства, беззащитности перед законом конкретного человека, который уже не в состоянии знать свои права, понимать и использовать их.