

Шахнов И. С.

**НОВЕЛЛЫ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОТ 17 ИЮЛЯ 2018 г.
№ 130-3 «О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ» И НЕКОТОРЫЕ
ДРУГИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Национальный центр правовой информации Республики Беларусь
ул. Берсона, 1а, 220030 Минск, Беларусь, *shakhnov-iliya-1996@yandex.ru*

В настоящее время качественное состояние белорусского законодательства оставляет желать лучшего. Осуществляется избыточное регулирование социальных отношений, в нормативные правовые акты (далее – НПА) постоянно вносятся изменения и дополнения. Ряд белорусских ученых также полагает, что для системы законодательства характерны многочисленные кодифицированные акты; разрозненность и тематическая узость отдельных законов; отсутствие некоторых концептуальных документов, обеспечивающих полноту и внутреннюю непротиворечивость целевых установок законотворческой деятельности; смещение акцентов на внесение поправок в действующее законодательство и др.

Новое законодательство, принимаемое Парламентом – Национальным собранием Республики Беларусь, должно в полной мере отвечать всем современным требованиям нормотворческой и правотворческой техники, а также быть адаптированным под существующие реалии. Полагаем, что становление Республики Беларусь как демократического, социального и правового государства никоим образом не может осуществляться при помощи использования неактуальных, «устаревших» механизмов правового регулирования, в достаточной степени не отвечающих новым тенденциям формирования правовой системы государства.

С целью значительно повысить уровень принимаемых НПА, закрепить на законодательном уровне ряд новых, ранее не известных правовой системе Беларуси механизмов, направленных на более качественную подготовку проектов НПА, переосмыслить сложившиеся на практике подходы к нормотворческой деятельности, а также усовершенствовать порядок деятельности государственных нормотворческих органов по подготовке и принятию (изданию) нормативных и ненормативных правовых актов был принят Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 «О нормативных правовых актах» (далее – Закон о НПА № 130-3), который вступает в силу с 1 февраля 2019 г. [1]. Указанный Закон подменяет собой Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее – Закон о НПА № 361-3) [2], который утрачивает силу 31 января 2019 г.

В ходе работы над новым Законом были основательно проработаны требования нормотворческой техники и другие не менее важные моменты. Положения, касающиеся, к примеру, терминологии НПА (ст. 32 Закона о НПА) были значительно конкретизированы и расширены. Взять, допустим, закрепление в ст. 2 Закона о НПА № 361-3 видов НПА. Иерархия в данном

Законе изложена таким образом, что указывается вид НПА, дается его определение и обозначается юридическая сила [2]. В Законе о НПА № 130-З законодатель пошел по-иному пути: вся «линейка» НПА в ст. 3 Закона была обозначена единой дефиницией «Законодательство», под которой, согласно п. 1 настоящей статьи, следует понимать систему нормативных правовых актов, характеризующуюся их внутренней согласованностью, иерархией и обеспечивающую правовое регулирование общественных отношений. Помимо данных сведений, в пунктах 2, 3, 4 ст. 3 Закона о НПА № 130-З раскрываются: виды НПА, субъект издания (принятия) НПА, а также запрет на принятие (издание) НПА структурными подразделениями государственных органов (организаций) (их руководителями), если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь [1].

Термин «законодательство» нашел свое отражение и в Законе о НПА № 361-З. В соответствии с абз. 5 ст. 1 данного Закона под законодательством следует понимать систему нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения [2]. Проводя сравнение, можно заметить, что рассматриваемая дефиниция, закрепляющаяся в Законе о НПА № 361-З, значительно отличается от вышеприведенной. Думается, стремление законодателя упорядочить систему видов НПА, объединив ее общим понятием и придав ей характер согласованности, более чем оправданно, поскольку это будет способствовать устранению многих проблем и коллизий при регулировании тех или иных общественных отношений.

Особый интерес в Законах о НПА заслуживают их сферы действия. На наш взгляд, довольно значительно была проработана сфера Закона о НПА № 130-З. Согласно проведенному анализу, суть которого заключалась в сравнении двух Законов, в неизменном виде среди правовых актов, на которые Закон не распространяется, остались акты Конституционного Суда Республики Беларусь и акты Верховного Суда Республики Беларусь [1; 2]. Были полностью исключены из сферы действия Закона № 130-З акты Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь и Генерального прокурора Республики Беларусь. Иные правовые акты, не указанные выше, были либо расширены, либо объединены посредством введения единой терминологической единицы, под которую правовые акты подходят по своей правовой сущности. Как пример расширительного толкования можно понимать характеристику в ст. 1 Закона № 130-З международных договоров. Согласно новому Закону это международные договоры Республики Беларусь и иные международно-правовые акты, содержащие обязательства Республики Беларусь, если иное не предусмотрено Законом о НПА № 130-З [1].

Нельзя не обратить внимания на закрепление в Законах о НПА ненормативных правовых актов. Из ч. 1 ст. 3 Закона о НПА № 361-З вытекает, что это правовые акты, принимаемые (издаваемые) с целью осуществления конкретных (разовых) организационных, контрольных или распорядительных мероприятий либо рассчитанные на иное однократное применение [2]. Данный термин, на наш взгляд, имеет довольно спорный характер, и может толковаться по-разному. Его неоднозначность чревата

разными последствиями, например, как отмечает М. Кухарчук, «затруднениями в работе нормотворческих органов при принятии решений об отнесении того или иного правового акта к данной категории». В связи с этим при подготовке проекта Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» Министерством юстиции было предложено дать развернутое определение термину «ненормативный правовой акт» [3, с. 10].

Дефиниция, интегрированная в новый Закон о НПА, выглядит уже совсем иначе. Это уже более полное, современное, соответствующее существующим реалиям, определение. Так, согласно ч. 1 ст. 4 Закона о НПА № 130-З под ненормативным правовым актом понимают официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который не содержит норм права и в целях применения действующих норм права устанавливает обязательные предписания распорядительного и (или) организационного характера, в том числе в отношении индивидуально определенных лиц (изменяет или прекращает действие этих предписаний), и (или) рассчитан на однократное применение [1].

Небезынтересным с научной точки зрения представляется подход к закреплению рассматриваемой дефиниции. В Законе № 361-З норма, где раскрываются ненормативные правовые акты, имеет название «правовые акты, не являющиеся нормативными», в то время как в новом Законе она обозначена как «ненормативные правовые акты» [1; 2]. Значительное различие статей, а также их изложения, свидетельствует о пересмотре подхода к закреплению рассматриваемого вида правовых актов.

Практически не были подвержены законодательной корректировке основные признаки ненормативных правовых актов, при отсутствии даже одного из которых документ нельзя будет считать таковым – это распространение на индивидуально-определенный круг лиц, и однократное применение его положений. Стоит отметить, что данные признаки закреплены в обоих Законах о НПА, причем практически без каких-либо значительных изменений. Более того, законодатель единожды в Законе № 130-З (п. 2 ст. 1) использует понятие «индивидуальный» при характеристике ненормативных правовых актов, что лишь подтверждает нашу теорию.

Довольно интересным является тот факт, что законодатель в новом Законе о НПА № 130-З сузил сферу применения ненормативного правового акта. Так, в Законе о НПА № 361-З данный вид правовых актов принимался (издавался) с целью осуществления конкретных (разовых) *организационных, контрольных или распорядительных мероприятий*, в то время как в новом Законе о НПА ненормативный правовой акт устанавливает обязательные предписания *распорядительного и (или) организационного характера* [1; 2].

Как следует из анализа указанных НПА, оба Закона не относят к сфере своего действия различные категории локальных актов. Например, в Законе о НПА № 361-З это локальные нормативные правовые акты (далее – ЛНПА).

Закон дает определение данного вида НПА (ст. 1), а также указывается, что к сфере действия Закона он не относится (ст. 4) [2].

Совсем по иному пути пошел законодатель в Законе о НПА № 130-З. Было принято решение не использовать категорию ЛНПА, а заменить ее термином «локальные правовые акты нормотворческих органов (должностных лиц) (далее – локальные акты)». Согласно п. 1 ст. 5 Закона под данной дефиницией следует понимать официальный документ, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом), устанавливающий обязательные правила поведения в целях регулирования вопросов организации внутренней деятельности данного нормотворческого органа (его территориальных органов), подчиненных ему (входящих в его состав, систему) организаций [1]. На наш взгляд, указание нормотворческого органа (должностного лица) в качестве единственного субъекта, уполномоченного издавать локальные акты, а также раскрытие вопросов, по которым он может быть принят, является верным подходом при урегулировании данного вопроса, поскольку позволит отграничить его от других видов правовых актов и избежать разного рода неопределенностей.

Помимо указанных моментов, в новом Законе о НПА были решены вопросы отнесения актов к локальным (п. 1 ст. 5), их юридической силы (п. 9 ст. 23), проведения обязательной юридической экспертизы и иных экспертиз локальных актов (ст. 47) и др. Достаточно серьезно законодатель подошел к закреплению в новом Законе о НПА № 130-З технических нормативных правовых актов (далее – ТНПА). Чтобы осознать высокий уровень проделанной работы, проанализируем изначально Закон о НПА № 361-З на предмет закрепления в нем ТНПА. Так, в абз. 26 ст. 1 Закона дано определение ТНПА, которое состоит исключительно из перечисления видов ТНПА. В ст. 5 указывается на то, что ТНПА не подпадают под сферу действия Закона о НПА № 361-З. Далее идут лишь косвенные упоминания о ТНПА (например, по поводу использования сокращений и обобщенных понятий, употребляемых в НПА (ч. 2 ст. 35) и др.) [2].

В Законе о НПА № 130-З (ч. 11 п. 2 ст. 3) ТНПА отнесены к НПА, составляющим законодательство. При регулировании общественных отношений, связанных с ТНПА, законодатель, исходя из п. 1 ст. 24 Закона № 130-З, разделил ТНПА на две категории: ТНПА в области технического нормирования и стандартизации и ТНПА, не относящиеся к области технического нормирования и стандартизации. Согласно п. 2 ст. 1 нового Закона ТНПА в области технического нормирования и стандартизации в части, урегулированной законодательством о техническом нормировании и стандартизации, не подпадают под сферу действия Закона № 130-З [1].

Анализируя ситуацию в целом касательно ТНПА, отметим, что указанное деление ТНПА на указанные выше виды в Законе № 130-З не случайно. Оно является следствием глубочайшего анализа сущности ТНПА, в ходе которого поступило предложение подразделить их на две вышеуказанные категории. В ходе целенаправленной научной проработки уже имеющихся научных исследований, а также опираясь на зарубежный

опыт, был подготовлен ряд изменений и дополнений в законодательство в области технического нормирования и стандартизации. Особенно изменения коснулись Закона Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З «О техническом нормировании и стандартизации» (далее – Закон «О техническом нормировании и стандартизации»), где были несколько изменены подходы к пониманию ТНПА, подготовлен принципиально новый категориальный аппарат и др.

Исходя из названия, а также практики применения, Закон «О техническом нормировании и стандартизации» является центральным НПА при регулировании вопросов ТНПА в области технического нормирования и стандартизации. Он раскрывает понятие ТНПА применительно к регулируемой области (п. 1.27 ст. 1), виды таких актов и многие другие вопросы [4].

Вторая категория ТНПА нашла свое правовое закрепление в Законе о НПА № 130-З. Было раскрыто понятие ТНПА (ст. 24), определены основные требования к ТНПА (ст. 25), виды ТНПА (ст. 26), обязательность соблюдения требований ТНПА (ст. 27) и другие моменты, непосредственно связанные с регулированием ТНПА [1].

Далее хотелось бы отметить существование некоторых проблемных вопросов, на которые, по нашему мнению, стоит обратить внимание в первую очередь. Одним из таких является придание распоряжениям Президента Республики Беларусь нормативного характера в свете принятия нового Закона о НПА.

Издание распоряжений Главой государства встречается во многих НПА Беларуси. Возможность издания распоряжений как одного из видов актов Президента Республики Беларусь, действующих на основе и в соответствии с Основным Законом Республики Беларусь, прямо прописана в ст. 85 Конституции Республики Беларусь [5]. Кроме того, Президент Республики Беларусь непосредственно или через создаваемые им органы обеспечивает исполнение собственных распоряжений. В ст. 28 Закона Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХІІ «О Президенте Республики Беларусь» (далее – Закон «О Президенте Республики Беларусь») также регламентируется возможность издания Главой государства такого акта, как распоряжение, имеющее обязательную силу на всей территории Республики Беларусь [6].

В соответствии с абз. 2 ч. 2 ст. 3 Закона о НПА № 361-З распоряжения Президента Республики Беларусь, если иное не предусмотрено Президентом Республики Беларусь, относятся к правовым актам, не являющиеся нормативными [2]. Как можно заметить, не закрепляется предмет правового регулирования, а также порядок утраты силы. Кроме того, не устанавливается конкретного ограничения по изданию распоряжений нормативного характера, чем Глава государства и пользуется при реализации своих соответствующих полномочий. Вместе с тем новый Закон о НПА № 130-З полностью игнорирует существование распоряжений Президента ненормативного характера (п. 4 ст. 15).

Существует некоторое количество аргументов в пользу того, что распоряжения Президента Республики Беларусь не должны носить нормативный характер. Одним из наиболее убедительных, на наш взгляд, является то, что распоряжения не называются в ст. 116 Конституции Республики Беларусь среди нормативных актов, контроль за конституционностью которых возложен на Конституционный Суд. Из этого можно сделать вывод, что распоряжения Президента не должны носить нормативного характера [7, с. 150]. Несмотря на это, в новом Законе о НПА № 130-З распоряжения относятся только к НПА. На наш взгляд, это несколько идет вразрез с положениями Основного Закона Республики Беларусь, что является недопустимым.

За все время существования Беларуси было издано около 4,5 тыс. распоряжений [6, с. 151], из них около 10–11 % – это нормативные, однако это не означает, что все распоряжения Президента следует регламентировать в новом Законе в качестве таковых. Свое мнение относительно ненормативности распоряжений Главы государства высказал Г. А. Василевич в своем Комментарии к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [8]. Ученый отмечает, что «в Законе следовало бы однозначно указать, что распоряжения Президента Республики Беларусь всегда имеют ненормативный характер, так как Глава государства может реализовывать свои властные полномочия нормативного характера путем издания декретов и указов» [8, с. 102]. Указанная точка зрения более чем имеет право на жизнь, поскольку, как указывает далее исследователь, «Глава государства может реализовывать свои властные полномочия нормативного характера путем издания декретов и указов». На наш взгляд, исходя из количества ранее принятых распоряжений и их характера, более правильным будет закрепить в Законе о НПА № 130-З распоряжения в качестве ненормативных правовых актов, при этом указав, что они могут носить нормативный характер. Такая характеристика правовых актов Президента Республики Беларусь в Законе о НПА № 130-З будет вполне приемлемой и уместной, а также в полной мере будет соответствовать практике их принятия.

Следующая проблема касается непосредственно комплексности и своевременности осуществляющегося в Республике Беларусь правового регулирования общественных отношений. Суть проблемы состоит в том, что после внесения изменений и дополнений в какой-либо НПА, действующее законодательство подлежит корректировке не сразу, а постепенно, на протяжении нескольких лет. Данный срок может варьироваться от года до двух-трех и больше. В качестве примера можно привести следующую ситуацию: ранее в нашей стране органами различной компетенции осуществлялся ведомственный контроль, однако Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2017 г. № 376 «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности» (далее – Указ № 376) он был упразднен [9]. Указ внес значительные поправки в действующее законодательство, в частности, в Указ Президента Республики

Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (далее – Указ № 510) [10].

Стоит отметить, что после принятия Указа № 376 ряд НПА не был приведен в соответствие с данным документом. Так, не были внесены соответствующие изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» (далее – Закон «Об охране окружающей среды») [11], Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-3 [12] и ряд других. Например, до сих пор в Законе «Об охране окружающей среды» не была скорректирована ст. 94, которая называется «Ведомственный и производственный контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов» [11]. Надо сказать, что подобная практика является обычной для Беларуси. Так, более трех лет приводился в соответствие с существующими реалиями Кодекс Республики Беларусь от 29 июня 2006 г. № 139-3 «О судоустройстве и статусе судей» [13], изложенный в новой редакции в декабре 2016 г.

Указанная проблема, на наш взгляд, напрямую вытекает из принципов системности и комплексности правового регулирования общественных отношений, которые нашли свое отражение в обоих Законах о НПА (ст. 7 Закона о НПА № 361-3 и ст. 6 Закона о НПА № 130-3) [1; 2]. На наш взгляд, они не учитываются законодателем в полной мере. Чтобы не допускать вышеуказанных ситуаций, необходимо вместе с документом, приносящим в действующее законодательство изменения и дополнения, готовить также пакет документов, который был бы направлен на приведение НПА в соответствие с существующими реалиями.

Подводя итоги работы, можно сделать ряд выводов. Так, новый Закон о НПА № 130-3 представляет собой достаточно качественный и проработанный законодателем документ, который содержит современные механизмы правового регулирования общественных отношений. Достаточно серьезно были скорректированы некоторые виды НПА, а также подходы к их закреплению в новом Законе о НПА № 130-3 в целом.

Значительно видоизменена сфера действия нового Закона. Ряд актов были полностью исключены, некоторые скорректированы. Особенно изменения коснулись локальных актов и ТНПА, закрепление которых было несколько изменено. В нетронутом виде среди правовых актов, на которые Закон не распространяется, остались лишь акты Конституционного Суда Республики Беларусь и акты Верховного Суда Республики Беларусь. Несколько был подправлен подход к закреплению в новом Законе о НПА ненормативных правовых актов. Это связано с тем, что старое определение понималось правоприменителем неоднозначно.

Помимо указанных моментов, в статье подняты проблема нормативности распоряжений Главы государства, а также проблема закрепления в обоих Законах о НПА принципов системности и комплексности правового регулирования общественных отношений, которые, по мнению автора, недостаточно учитываются законодателем при внесении изменений и дополнений в действующее законодательство.

Список использованных источников

1. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2000 г. № 361-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 № 31-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
3. Кухарчук, М. О проблемных вопросах, связанных с рассмотрением в Министерстве юстиции проектов ненормативных правовых актов Правительства Республики Беларусь / М. Кухарчук // Юстиция Беларуси. – 2018. – № 7. – С. 10–12.
4. О техническом нормировании и стандартизации [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 5 янв. 2004 г. № 262-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 24.10.2016 № 436-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
5. Конституция Республики Беларусь (с изм. и доп., принят. на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.) [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
6. О Президенте Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 21 февр. 1995 г., № 3602-ХП // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
7. Пляхимович, И. И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И. И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 2. – 984 с.
8. Василевич, Г. А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г. А. Василевич. – Минск: Право и экономика, 2006. – 446 с.
9. О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2017 г., № 376 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
10. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 16.10.2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
11. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2017 г. № 51-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

12. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс]: 23 июля 2008 г. № 425-З : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 24.10.2016 г. № 439-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

13. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей [Электронный ресурс]: принят Палатой представителей 31 мая 2006 г.: одобр. Советом Респ. 16 июня 2006 г. : с изм. и доп. от 17.07.2018 г. № 132-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.