

ОБ ОФИЦИАЛЬНОМ ОПУБЛИКОВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

С.А. Калинин

Заведующий кафедрой теории и истории государства и права
юридического факультета Белорусского государственного университета

к.ю.н., доцент

Введение. Любое правовое регулирование направлено на целенаправленное упорядочивающее воздействие на общественные отношения, возникающие между субъектами. В этом случае возникает проблема определения времени, с которого возникает и прекращается время действия конкретного правового акта, так как действие любого правового акта обычно распространяется на отношения, возникающие в будущем. При этом необходимо различать названные процедуры для нормативных, то есть порождающих права и обязанности для неограниченного количества субъектов, имеющих абстрактные родовые признаки, и ненормативных, то есть порождающих правовые состояния конкретных субъектов, правовых актов.

В Республике Беларусь данные отношения в основном урегулированы Законом Республики Беларусь от 10 января 2000 г., № 361–З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее – Закон) и Положением «Об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь», утвержденном Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г., № N 22 (далее – Положение об официальном опубликовании).

Проблема доведения нормативных правовых актов до всеобщего требования также имеет и экономическое измерение, а именно своевременное и полное ознакомление правоприменителей с нормативными правовыми актами позволит сократить количество правовых конфликтов, то есть более усилить именно регулятивную функцию права, высвободив материальные, кадровые и иные ресурсы для достижения правовых целей субъектов, позвав последним планировать и прогнозировать свое значимое с позиции права поведение в соответствии с требованиями законодательства.

Вышеизложенное обуславливает проблему точного определения даты, с которой начинается, изменяется либо прекращается его действие, что требует

учета отраслевой специфики, а также в Национальном реестре правовых актов (далее – Национальный реестр).

Основная часть.

Норма части третьей ст. 7 Конституции Республики Беларусь о том, что «Нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом», конкретизирована Законом и Положением об официальном опубликовании. В некоторых случаях может возникнуть очевидное желание консолидировать нормы данных актов, тем более, что Положение об официальном опубликовании утверждено временным Декретом Главы государства и является актом экстраординарного законодательства. Однако Закон согласно Преамбуле «определяет понятие и виды нормативных правовых актов Республики Беларусь, устанавливает общий порядок их подготовки, оформления, принятия (издания), опубликования, действия, толкования и систематизации». Положение об официальном опубликовании распространяется на правовые акты (п. 1), то есть касается как нормативных правовых актов, так и правовых актов, не являющихся нормативными (индивидуальных правовых актов). Такая консолидация в принципе возможна и достижима при кардинальной переработке Закона, в ходе которой он может быть признан программным и системообразующим в сфере принятия правовых актов.

Закон перечисляет в статье 2 вида нормативных правовых актов, а в статье 3 называет правовые акты, не являющиеся нормативными. При этом ряд актов может носить как нормативный, так и ненормативный характер. Такой двойной статус имеют решения референдума, указы и директивы Президента Республики Беларусь¹, постановления Палат Парламента, Совета Министров, республиканских органов государственного управления и Национального банка Республики Беларусь, акты Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь (постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь), Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь (постановления Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь), Генерального прокурора Республики Беларусь, Постановления,

¹ Распоряжения Президента Республики Беларусь согласно ст. __ Гражданского кодекса включаются в гражданское законодательство. Согласно абзацу второму части второй ст. 3 Закона распоряжения Президента Республики Беларусь являются ненормативными правовыми актами, если иное не предусмотрено Президентом Республики Беларусь. На наш взгляд, при совершенствовании законодательства названная норма Гражданского кодекса подлежит исключению, а Распоряжение должно быть признано ненормативным правовым актом. Это позволит разумно упростить национальную систему правовых актов, тем более что согласно Положению об официальном опубликовании Распоряжения Главы государства не доводятся до всеобщего сведения.

приказы республиканского органа государственного управления, решения органов местного управления и самоуправления.

Ст. 39 Закона в качестве стадий нормотворческого процесса выделяет включение нормативного правового акта в Национальный реестр и его опубликование. Вступление в силу нормативных правовых актов как отдельная стадия не выделяется, но Глава 16 Закона связывает официальное опубликование и вступление в силу. Согласно статье 62 Закона «нормативные правовые акты Республики Беларусь подлежат официальному опубликованию», то есть «доведению их до всеобщего сведения путем воспроизведения текста нормативных правовых актов в периодическом печатном издании Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, его электронной версии и иных официальных изданиях, определяемых Президентом Республики Беларусь».

По общему правилу нормативные правовые акты публикуются после включения их в Национальный реестр, если иное не предусмотрено Законом. При этом датой официального опубликования нормативного правового акта считается день выхода в свет официального издания, в котором помещен этот акт (часть шестая статьи 62 Закона). В данном случае возникает проблема соотношения даты выхода официального издания и возможности правоприменителя осмысленно ознакомиться с данным актом и прогнозировать свое поведение в соответствии с ним, то есть фактического доведения содержания акта до всеобщего сведения. Эта проблема может быть устранена установлением в Законе в качестве общего правила промежутка датой выхода официального издания и вступлением нормы в юридическую силу.

Новеллой, внесенной Законом Республики Беларусь от 15 июля 2008 г., № 410-З, является разрешение в случаях, предусмотренных законодательными актами, официальной публикации нормативных правовых актов в электронной версии соответствующего номера периодического печатного издания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь без официального опубликования этих актов в данном периодическом печатном издании. Положение о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 20 июня 1998 г., № 369 (далее – Положение о Национальном реестре) указывает, что данная норма распространяется на «нормативные правовые акты местных Советов депутатов и исполнительных и распорядительных органов базового уровня, технические нормативные правовые акты и локальные нормативные правовые акты (если

государственным органом (организацией), их принявшим (издавшем), принято решение о включении их в Национальный реестр)» (абзац второй п. 13). То есть официальное опубликование таких правовых актов в электронной версии соответствующего номера печатного издания Национального реестра позволило технологически сократить государственные расходы на подготовку печатного издания, осуществляя доведение актов до сведения населения в силу их специфики (ограниченная границами административно-территориальной единицы территория и так далее) путем публикации в официальных печатных изданиях соответствующих органов, организаций и учреждений, рассчитанных на целевую аудиторию правоприменителей.

Ст. 63 Закона предусматривает сроки и условия официального опубликования нормативного правового акта, зависящие от его вида. Так решения республиканских референдумов, законы Республики Беларусь как нормативные правовые акты, закрепляющие принципы и нормы регулирования наиболее важных общественных, после подписания их Президентом Республики Беларусь, в том числе в случаях, когда в соответствии с Конституцией Республики Беларусь закон считается подписанным, и Декреты Президента Республики Беларусь как нормативные правовые акты Главы государства, имеющие силу закона, издаваемые в соответствии с Конституцией Республики Беларусь на основании делегированных ему Парламентом законодательных полномочий либо в случаях особой необходимости (временный декрет) для регулирования наиболее важных общественных отношений подлежат немедленному и обязательному официальному опубликованию. Указы Президента Республики Беларусь нормативного характера и Постановления Совета Министров Республики Беларусь нормативного характера подлежат обязательному официальному опубликованию, если иное не установлено актами Президента Республики Беларусь либо Советом Министров Республики Беларусь соответственно или настоящим Законом.

Относительно иных нормативных актов законодательство Беларуси содержит весьма важные разночтения. Так согласно части третьей статьи 65 Закона «иные нормативные правовые акты подлежат обязательному официальному опубликованию после включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь». Положение об официальном

² К иным актам законодательство относит акты Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня.

опубликовании указывает, что «иные правовые акты могут быть официально опубликованы после включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь». Формулировка Закона более жестка и обязывает государство официально публиковать нормативные правовые акты после включения их в Национальный реестр. Формулировка Положения об официальном опубликовании может толковаться как возможность, но не обязанность опубликования нормативного акта после вступления в Национальный реестр. Однако практика абсолютно верно идет по пути обязательного официального опубликования, а данное разночтение является в большей степени технико-юридическим недостатком.

Таким образом, приоритет в официальном опубликовании отдается нормативным правовым актам, регулирующим наиболее важные общественные отношения. Отметим, что в настоящее время значительность (зачастую чрезмерная) массива актов не создает особой проблемы в доведении норм до всеобщего сведения (особенно, после того как тексты ряда актов стали размещаться в электронной версии Национального Реестра), поскольку, как отмечалось ранее, значительная часть актов более низкого уровня публикуется в официальных печатных изданиях конкретного органа, адресуемых заинтересованной целевой аудитории.

Вступление нормативных правовых актов в силу может осуществляться по одному из следующих вариантов:

- через десять дней после официального опубликования (решения референдумов, декреты Президента Республики Беларусь и законы Республики Беларусь),

- со дня включения в Национальный реестр (Указы Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь и иные нормативные правовые акты);

- со дня принятия (правовые акты, не имеющие нормативного характера, постановления Палаты Парламента, решения Конституционного Суда, постановления пленумов Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда);

- с иного определенного срока (Указы Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь и иные нормативные правовые акты, значимость содержания которых требует подготовки новых процедур, ознакомления правоприменителей и т.д.).

Согласно Закону нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования. Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и

обязанностей индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, вступают в силу после их официального опубликования, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь.

На наш взгляд, правильным является вступление в силу до включения в Национальный реестр правовых актов, не имеющих нормативного характера, а также отдельных нормативных правовых актов, требующих немедленного исполнения (указы Президента Республики Беларусь о мобилизации, чрезвычайном положении и т.д.). Однако распространение данной нормы на решения Конституционного Суда Республики Беларусь, постановления Пленумов Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь как нормативные правовые акты, принятые в пределах их компетенции по регулированию общественных отношений, установленной Конституцией Республики Беларусь и принятыми в соответствии с ней иными законодательными актами, не совсем корректно. Коль скоро данным актам придан статус нормативных, то есть порождающих определенные правовые последствия, было правильным первоначально ознакомить заинтересованных субъектов с их предписаниями.

Также требует разрешения, заключающаяся в возможности (часто осуществляемой на практике) значительного временного разрыва между а) подписанием (принятием) иного нормативного правового акта, б) его включением в Национальный реестр, в) его официальным опубликованием в печатной (электронной) версии Национального реестра. Данная проблема вызвана тем, что подписанием и включением данных актов в Национальный реестр Министерство юстиции (либо управление юстиции соответствующего облисполкома) на основании Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г., № 1244 «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня» проводит обязательную юридическую экспертизу вышеназванных актов. При этом в указанные акты направляются на данную экспертизу, будучи уже подписанными (утвержденными) в соответствующем порядке, и в тексте акта, в силу того, разработчики уверенными в его надлежащем качестве, может быть указана конкретная дата вступления в силу. При отрицательном заключении обязательной экспертизы акт официально направляется на доработку либо

дорабатывается в рабочем порядке, однако соответствующие изменения, касающиеся вступления его в силу обычно не вносятся. В итоге возникает коллизия, которая может быть разрешена закреплением обязательного правила вступления в юридическую силу актов, по отношению к которым осуществляется последующая юридическая экспертиза, только после включения в Национальный реестр. Данное правило целесообразно распространить и на случаи, когда официальное опубликование было осуществлено в ином источнике кроме печатной (электронной) версии Национального Реестра.

Вступление акта в силу с момента включения нормативного правового акта в Национальный реестр также не всегда обеспечивает право на своевременное получение достоверной информации, в том числе правовой. Это обусловлено тем, что между включением нормативного правового акта в Национальный реестр как систему учета актов и публикацией акта в печатной (электронной) версии Национального реестра проходит определенное время. В результате может быть возможна ситуация, когда в нормативном правовом акте, касающемся прав и обязанностей как граждан, так и субъектов хозяйствования указана дата вступления в силу, но официальное опубликование такого акта происходит после указанной даты. Считаем, что вступление такого акта в силу должно осуществляться по правилам Закона и Положения об официальном опубликовании, то есть с момента официального опубликования, за исключением бюджетной сферы, о чем будет сказано ниже. Применение общего правила обусловлено тем, что, как правило, конкретный срок устанавливается для более детального ознакомления с текстом акта. Таким образом, можно констатировать существующую в Беларуси множественность подходов к официальному опубликованию и вступлению в силу нормативных правовых актов.

Проблемы, связанные с опубликованием нормативных правовых актов, обусловлены советской правовой практикой, согласно которой до населения доводились лишь некоторые акты (Законы, Указы Президиума Верховного Совета, Постановления Совета министров), публиковавшиеся в соответствующих официальных сборниках (Ведомости Верховного Совета СССР и соответствующих. Союзных республик и т.д.). Акты министерств и ведомств рассылались заинтересованным государственным и общественным органам, организациям и учреждениям и выборочно публиковались в Бюллетене нормативных актов, носившем гриф «для служебного пользования». Иногда в силу стабильности правового регулирования ведомственные

нормативные правовые акты публиковались в тематических сборниках законодательства.

Ситуация изменилась с момента обретения независимости и провозглашения Республики Беларусь правовым государством (Декларация о государственном суверенитете от 27 июня 1990 г.), что требовало обеспечения реального и своевременного доступа населения к правовой информации. Постановление Совета министров Республики Беларусь от 13 мая 1993 года, № 316 «О государственной регистрации нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств» ввело с 1 июня 1993 г. государственную регистрацию нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан или носящих межведомственный характер. Данная норма была в дальнейшем закреплена в Постановлении Совета министров Республики Беларусь от 1 апреля 1998 г., N 512 «О государственной регистрации нормативных актов республиканских органов государственного управления и Национального банка», развита в Постановлении Совета министров Республики Беларусь от 31 декабря 1998 г. N 2034 «О правовой экспертизе правовых актов Национального банка, министерств и иных республиканских органов государственного управления» (с последующими изменениями и дополнениями).

В силу того, что Положением о Национальном реестре введена обязательная регистрация всех нормативных правовых актов, то редакция данной нормы была изменена, а вступление данных актов в силу было связано с их официальным опубликованием. Законом от 15 июля 2008 г. N 410-3 ее действие было распространено на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь. Отметим, что доктрина не выработала критериев деления нормативных правовых актов на те, которые касаются прав, свобод и обязанностей граждан, и те, которые таковыми не являются. Это, в частности, обусловлено тем, что первоначально норма имела цель создания системы регистрации нормативных правовых актов министерств и ведомств, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, что в дальнейшем привело к созданию Национального реестра. Укажем на двойственную роль Национального реестра как системы учета правовых актов и как периодического печатного издания Национального реестра и его электронной версии (п. 13 Положения о Национальном реестре).

В силу значительности объема нормотворчества весьма значителен в Положении была внесена новелла о том, что «нормативные правовые акты местных Советов депутатов и исполнительных и распорядительных органов базового уровня, технические нормативные правовые акты и локальные нормативные правовые акты (если государственным органом (организацией), их принявшим (издавшем), принято решение о включении их в Национальный реестр) подлежат официальному опубликованию только в электронной версии соответствующего номера периодического печатного издания Национального реестра без официального опубликования в данном периодическом печатном издании.

При этом в соответствующем номере периодического печатного издания Национального реестра в отношении указанных в части второй настоящего пункта правовых актов публикуются реквизиты этих правовых актов (вид акта, дата принятия (издания), номер, название, регистрационный номер Национального реестра и дата включения правового акта в Национальный реестр), а также информация о размещении их текстов в электронной версии данного номера периодического печатного издания Национального реестра на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь».

В итоге можно утверждать, что все нормативные правовые акты касаются прав, свобод и обязанностей и должны вступать в силу только после их официального опубликования. Оговорка относительно нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей субъектов хозяйствования, во многом должна трактоваться в контексте ст. 4, 5 Бюджетного кодекса Республики Беларусь, согласно которым «закон о республиканском бюджете на очередной финансовый год решения местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год должны вступать в силу с 1 января очередного финансового года». Изменение сроков вступления в силу данных актов на другой период, чем предусмотрено статьей 5 Бюджетного кодекса, может быть осуществлено только в условиях чрезвычайного или военного положения. Объективно, исходя из сложившейся практики, существующих кризисных явлений в мировой экономике, а также сессионности работы Парламента принять закон о бюджете к 1 января на очередной год крайне затруднительно. Это обуславливается и тем, что акты, которые должны развивать Закон, принимаются позднее. Указанное требует изменения порядка процедуры исчисления налогов и совершенствования бюджетного процесса, в том числе более активного внедрения «пакетного» способа подготовки нормативных правовых актов.

Заключение.

В итоге процедура вступления в силу и официального опубликования нормативных правовых актов нуждается в совершенствовании. При этом существующая система, сложившаяся более 10 лет назад себя оправдала, однако стоящие перед государством новые задачи, требуют ее развития. Считаем целесообразным унификацию подходов к опубликованию и вступлению в силу нормативных правовых актов, закрепив норму, что все нормативные правовые акты вступают в силу через десять дней после их официального опубликования, если иное не предусмотрено законодательными актами. Несомненно, в силу специфики определенных нормативных правовых актов отказываться от вышеназванных способов полностью нецелесообразно. Данные проблемы могут быть разрешены при принятии Закона в новой редакции.