

ВОПРОСЫ ЗАКОННОСТИ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕСПУБЛИКАНСКИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

О. И. ЧУПРИС¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Республика Беларусь

Исследуется состояние законности, реализованное через принцип законности на основе соблюдения критериев целесообразности, единства, всеобщности, постоянства и непрерывности. Отмечается необходимость исполнения ряда общепризнанных правил при осуществлении нормотворчества республиканскими органами государственного управления. Доказана необходимость сокращения количества и упорядочения уже существующих нормативных актов, соблюдения республиканскими органами государственного управления рамок компетенции, обоснованы требования согласованности актов при их принятии. Развивается положение о недопустимости установления в актах, принятых в развитие законов, правил, возлагающих дополнительные обязанности на субъектов правовых отношений или ограничивающих их права по сравнению с установленными законодательными актами. В связи с этим предлагается установить порядок осуществления контроля и ответственность за ненадлежащее нормотворчество.

Ключевые слова: законность; принцип законности; гармонизация актов государственного управления; соблюдение компетенционных рамок; согласованность актов государственного управления; порядок осуществления контроля в области правотворчества.

QUESTIONS OF THE LEGALITY IN THE LAWMAKING PROCESS OF STATE AUTHORITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

O. I. CHUPRIS^a

^aBelarusian State University, Nezavisimosti avenue, 4, 220030, Minsk, Republic of Belarus

The article investigates the implementation of legality through the principle of legality on the basis of the criteria of expedience, unity, generality, stability and continuity. It is noted that the necessity to observe the range of universally recognized rules in lawmaking of state authorities of public administration is required. The author proves the necessity of reducing the amount and putting in order existing acts of state authorities of public administration, observation of limitations of competence by the state authorities of public administration, the requirements of consistency of the acts of public administration. The concept of inadmissibility of establishment the rules with the additional obligations and limitations of rights of the subjects of legal relations is proposed. It is therefore proposed to set the order of control and responsibility for improper lawmaking.

Key words: legality; principle of legality; law harmonization; observation of limitations of competence; consistency of the acts of public administration; control procedure in the field of lawmaking.

Законность – особое состояние субъектов права. Его существование обусловлено наличием правовых норм и контролируется государством. Состояние законности, как и любое длящееся правовое отношение, основывается на соблюдении критериев целесообразности (назначение законности – достижение целей государства), единства (предполагает ее действие на всей территории страны), постоянства

Образец цитирования:

Чуприс О. И. Вопросы законности в правотворческой деятельности республиканских органов государственного управления // Весн. БДУ. Сер. 3, Гісторыя. Эканоміка. Права. 2016. № 2. С. 109–113.

For citation:

Chupris O. I. Questions of the legality in the lawmaking process of state authorities of public administration. *Vesnik BDU. Ser. 3, Gistoryja. Jekanomika. Prava*. 2016. No. 2. P. 109–113 (in Russ.).

Автор:

Ольга Ивановна Чуприс – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой государственного управления юридического факультета.

Author:

Olga Chupris, doctor of science (law), full professor; head of the department of public administration, faculty of law. chuprys@bsu.by

и непрерывности (законность проявляется без перерывов во времени и пространстве), всеобщности (распространяется на всех лиц), оно требует баланса и в действительности достигается через реализацию в деятельности субъектов права одноименного принципа – основополагающей, руководящей идеи, устанавливающей ценностный ориентир в правовом регулировании и процессе реализации правовых норм. Неукоснительное следование принципу законности способствует достижению состояния законности среди субъектов права.

Принцип законности закреплен в ст. 7 Конституции Республики Беларусь, предусматривающей, что государство, все его органы связаны правом, действуют в пределах конституции и принятых в соответствии с ней законов.

Анализу данного принципа и проблемам обеспечения его реализации в практической деятельности посвящено много научных работ, достаточно широко представленных в отраслевых юридических науках, а основы его изучения заложены конституционным правом и практикой. В рамках административно-правовой науки специально исследуется реализация законности в правотворческой деятельности республиканских органов государственного управления, акцентируется внимание на некоторых позициях, которые могут способствовать повышению уровня законности.

Законность, как связанность государства правом, означает необходимость постоянного совершенствования нормативных правовых актов. В связи с этим на государственных служащих, являющихся активными правоприменителями, лежит обязанность вносить предложения по совершенствованию нормативных правовых актов с учетом не только требований конституционных норм, но и «требований справедливости, общепризнанных принципов и норм международного права», что, по замечанию Г. А. Василевича, исключает формальный подход к понятию законности [1].

В системе республиканских органов государственного управления вопросы поддержания законности остаются актуальными. Эти органы являются высшим звеном в системе специального государственного управления, а значит, определяют политику поддержания законности в пределах предмета своего ведения и контролируют состояние законности в нем. Ими осуществляется многогранная деятельность по руководству экономической, социально-культурной сферами, безопасностью и правопорядком. Также эти органы ведут масштабную правотворческую деятельность, которая напрямую влияет на качество правоприменения.

В связи с этим в области правотворчества республиканским органам государственного управления для сохранения состояния законности необходимо как соблюдать общие предписания Конституции Республики Беларусь и Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», так и разрабатывать и в дальнейшем реализовывать специальную стратегию законодательного регулирования в соответствующей области. Необходимость в разработке подобных подходов вызвана тем обстоятельством, что система нормативных правовых актов, изданных республиканскими органами государственного управления, весьма специфична. Кроме того, что она создается в рамках реализации специальной компетенции и носит подзаконный характер, она также формирует самостоятельную систему актов в каждой отдельной области общественных отношений и включает документы, содержащие не только нормы права, но и конкретные оперативные предписания индивидуального и (или) разового характера. Правотворчество в деятельности республиканских органов государственного управления выступает как необходимый элемент, обеспечивающий законность, так как оно позволяет детализировать, уточнять правовое регулирование общественных отношений, возникающих в государственном управлении. В связи с этим следует согласиться с позицией ученых, указывавших на то, что правовое регулирование в современных условиях не может быть осуществлено без ведомственного нормотворчества [2, с. 22]. Полагаем, что именно республиканские органы государственного управления в условиях динамизма социальных и экономических процессов могут стать звеном, непосредственно обеспечивающим опережающее правовое регулирование общественных отношений. На необходимость такого регулирования с опорой на стабильные фундаментальные конституционные положения о государственном строе, правах и свободах человека и гражданина указывал в своем послании Конституционный суд Республики Беларусь [3].

Однако для обеспечения принципа законности при осуществлении нормотворчества республиканскими органами государственного управления следует учитывать ряд правил, которые в той или иной мере поддерживаются другими правоведами [4–9].

1. Важно стремиться к сокращению количества актов, издаваемых республиканскими органами государственного управления, с одновременным упорядочением системы уже действующих актов на основе их внутренней гармонизации.

Необходимость сокращения подзаконных актов связана с усилением роли, увеличением количества и улучшением качества законов в современный период правотворческого процесса. На этапе формирования правовой системы самостоятельной Республики Беларусь нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления выполняли во многом компенсаторную функцию,

выступая необходимым правовым средством конкретизации законов, не обладавших достаточным правовым механизмом их претворения в жизнь. В настоящее время данная функция значительно сужается.

Вместе с тем республиканские органы государственного управления по-прежнему используют свои полномочия издавать подзаконные акты управления, устанавливая дополнительные правила и ограничения, влияющие на условия осуществления различных видов деятельности.

Так, в ст. 12.7 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) установлено, что предпринимательская деятельность, осуществляемая без специального разрешения (лицензии), когда такое специальное разрешение (лицензия) обязательно, либо с нарушением правил и условий осуществления видов деятельности, определенных в специальных разрешениях (лицензиях), предусматривает привлечение к административной ответственности. Определение понятия «специальное разрешение» не дано, т. е. имеет место нечеткость терминологии. Вместе с тем, поскольку термин «разрешение» используется как синоним термина «лицензия», становится понятно, что речь идет именно о комплексном разрешении на вид деятельности, предполагающем набор специальных правил и ограничений, без которого в принципе невозможно осуществление этой деятельности. В то же время республиканские органы государственного управления в подзаконных актах устанавливают перечень разрешительных документов, необходимых для осуществления отдельных видов деятельности, чаще всего называя их «паспорт» и признавая его отсутствие основанием для применения вышеуказанной статьи КоАП.

В данной ситуации в ходе рассмотрения жалобы по делу об административном правонарушении суд, сопоставляя нормативные положения, интерпретируя неясности и неточности в законодательстве, вынес решение с учетом того, что терминология не содержала своего раскрытия в понятийном аппарате КоАП, а термины в актах республиканских органов государственного управления трактовались весьма конкретно.

В ряде случаев в результате принятия республиканскими органами государственного управления правовых актов сложившиеся в обществе отношения ограничиваются или усложняются. Примером может служить постановление Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь «Об утверждении ветеринарно-санитарных правил содержания продуктивных животных в личных подсобных хозяйствах граждан» от 4 января 2013 г. № 1. В соответствии с ним с 1 мая 2013 г. владельцам личных подсобных хозяйств запрещено самостоятельно производить убой крупного и мелкого рогатого скота, свиней, лошадей для последующей реализации мяса и продуктов, а установлено, что убой проводится в организациях, осуществляющих соответствующую деятельность, – на мясоперерабатывающих заводах. Однако позже в этот акт были внесены изменения, допускавшие до 1 января 2014 г. производить убой сельскохозяйственных животных на собственном дворе, но под контролем специалиста ветеринарной службы. Этот пример показывает недостаточную взвешенность некоторых принимаемых решений.

Полагаем, что стремление республиканских органов государственного управления к правотворчеству в настоящее время приводит к такому неблагоприятному последствию, как нестабильность законодательства. «Помимо ряда негативных аспектов, постоянное его изменение уже само свидетельствует об отсутствии умения предвидеть развитие общественных потребностей, но еще и не позволяет выработать единую практику применения, что является залогом законности» [10].

2. При разработке и принятии актов законодательства республиканским органам государственного управления следует ориентироваться на закрепленное правило о верховенстве конституции и законов перед актами ведомственного нормотворчества. В связи с этим уместно будет привести особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации А. Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. по жалобе И. Г. Черновой. Это мнение является показательным и для правовой системы Республики Беларусь и не теряет актуальности в современных условиях: «Конституция Российской Федерации, так же как и ряд международно-правовых норм, определяет общие принципы установления возможных ограничений прав и свобод, обязательных для законодателя. Подобные ограничения могут быть установлены только в федеральном законе. <...> Это означает, что нормативные акты иного уровня, включая ведомственные, а тем более неопубликованные или носящие закрытый характер, не только не могут устанавливать каких-либо ограничений прав и свобод, но и регулировать порядок и основания их применения, условия, пределы, сроки и другие существенные признаки этих ограничений» [11].

Хотелось бы развить данное высказывание положением о необходимости сформулировать общее правило для актов республиканских органов государственного управления, касающееся недопустимости установления в актах, принятых в развитие законов, норм, возлагающих дополнительные обязанности, ограничивающих права субъектов правовых отношений, вводящих иные ограничения по сравнению с установленными законодательными актами. Негативные примеры нарушения данного правила имеют место в практике нормотворчества.

В частности, в настоящее время вызывает дискуссию применение норм п. 68 Правил проведения аттестации студентов, курсантов, слушателей при освоении содержания образовательных программ высшего образования, в соответствии с которым из числа лиц, имеющих право рецензировать дипломные работы, исключены преподаватели выпускающей кафедры. Данная норма подзаконного акта не в полной мере согласуется с Кодексом Республики Беларусь об образовании (далее – Кодекс об образовании), в соответствии со ст. 5 и п. 2 ст. 50 которого все педагогические работники являются субъектами образовательных отношений, правовой статус которых (специальные требования, права, обязанности и ответственность) не ограничивается определенными видами учебной нагрузки. Наоборот, квалифицированное и ответственное выполнение ими своих обязанностей служит одной из гарантий реализации права студентов на получение качественного образования. Именно члены выпускающей кафедры признаются наиболее квалифицированными специалистами по закрепленным за ней учебным дисциплинам. Поскольку для рецензирования дипломных работ по узконаправленным или специфичным темам не всегда возможно привлечь внешних специалистов даже из числа сотрудников смежных кафедр, то отмеченное выше ограничение в отношении невозможности рецензирования работ с участием членов выпускающей кафедры напрямую влияет на качество итоговой аттестации. Следовательно, ограничиваются как права педагогических работников выпускающей кафедры в связи с их участием в образовательном процессе, так и право выпускников на квалифицированную оценку выполненной ими дипломной работы.

3. В процессе нормотворчества следует исключить выход за рамки компетенции. Данное правило, зачастую соблюдаемое, вместе с тем в ряде случаев может быть нарушено по причине расширительного толкования содержания делегированных законом полномочий или при использовании так называемых договорных способов установления компетенции. При делегированном нормотворчестве для исключения нарушения правила о соблюдении компетенционных рамок следует опираться на разработанные в науке правила [12, с. 139–146, 157–158].

4. Республиканским органам государственного управления следует придерживаться требования принимать правовые акты государственного управления с условием их согласованности между собой. В настоящее время встречаются случаи несогласованности актов различных министерств или даже актов, принятых в пределах одного министерства, их противоречия друг другу или дублирования по содержанию, что связано с принятием новых актов без учета действующих. Имеют место пробелы и упущения, нечеткие, расплывчатые формулировки.

Кроме того, нет необходимости создавать нормы права, не обладающие новизной, дублирующие в основном содержание положения законодательных актов или лишь уточняющие отдельные из них. К сожалению, сложилась практика включения норм актов, имеющих большую юридическую силу, в акты меньшей юридической силы. Обоснованием такой практики является мнение о необходимости облегченного порядка непосредственного использования включенных норм правоприменителем. Вместе с тем считаем такое нормотворчество утрированным, не имеющим реальной юридической ценности. Как правило, нормы, включенные в законы или акты Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь, могут быть применены непосредственно или с учетом усмотрения правоприменителей без жесткой правовой регламентации процессов в соответствующей области (отрасли) государственного управления. Ведомственное нормотворчество прежде всего целесообразно при разрешении вопросов, оставшихся за пределами регулирования законодательными актами, но имеющих отраслевое или межотраслевое значение. Таким образом, должен быть определен предмет регулирования актами республиканских органов государственного управления посредством закрепления круга вопросов, по которым допустимо их принятие. По этому поводу Н. С. Шмакова заметила: «В законе должны устанавливаться общие компетенционные рамки деятельности федеральных органов исполнительной власти, само же решение о ведомственном регулировании должно приниматься по прямому указанию на то правовой нормы или в случае необходимости реализации конкретных функций <...> необходимо законодательно установить и обеспечить на практике реализацию положения о том, что к сфере регулирования исключительно на уровне законов должны относиться вопросы регламентации прав и свобод человека и граждан, а также установления различных видов юридической ответственности. Эти вопросы не могут решаться в ведомственных актах» [13, с. 213].

Это значит, что должен сохраняться баланс в регулировании общественных отношений законодательными актами и актами органов государственного управления.

5. Для реального обеспечения законности в области правотворчества республиканских органов государственного управления следует установить порядок осуществления контроля и ответственность за ненадлежащее нормотворчество. Субъектом контроля может стать Министерство юстиции Республики Беларусь.

В завершение следует отметить, что вопросы законности в правотворческой деятельности не теряют актуальности. Несмотря на проводимую значительную работу в области ее обеспечения, все же остаются некоторые недоработки. Правовым способом их устранения может служить следование разработанным в науке и на практике правилам, отдельные из которых могут получить закрепление как в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», так и в специальных законодательных актах, регулирующих отдельные области (отрасли) общественных отношений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК (REFERENCES)

1. *Василевич Г. А.* Конституция Республики Беларусь. Научно-практический комментарий // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
2. *Арзамасов Ю. Г.* Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. М., 2004.
3. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2014 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 20 янв. 2015 г. № Р-975/2015 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
4. Административная реформа в России / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006.
5. *Кучерова Т. Е.* Акты федеральных органов исполнительной власти: современная трактовка // Проблемы реализации закона : материалы науч.-практ. конф. молодых ученых, аспирантов и соискателей (Москва, 24 мая 2004 г.). М., 2004. С. 29–30 [Kucherova T. E. Acts of federal bodies of executive authorities: modern handling. *Problemy realizatsii zakona* : materialy nauchn.-prakt. konf. molodykh uchenykh, aspirantov i soiskatelei (Moscow, 24 May 2004). Moscow, 2004. P. 29–30 (in Russ.)].
6. *Шмакова Н. С.* Ведомственное правотворчество: понятие и формы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2006.
7. *Бодак А. Н.* Конституционно-правовые проблемы нормотворческой деятельности органов исполнительной власти Республики Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Минск, 2005.
8. Правотворческий процесс / А. Н. Бодак [и др.] ; под ред. Г. А. Василевича. Минск, 2015.
9. *Сільчанка М. У.* Тэорыя крыніц беларускага права. Гродна, 2012.
10. *Василевич Г. А.* Противодействие коррупции – одна из главных задач государства и общества // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.
11. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. по жалобе И. Г. Черновой // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 34. Ст. 4368.
12. *Бодак А. Н.* Правотворческий процесс в Республике Беларусь. Минск, 2010.
13. *Шмакова Н. С.* Ведомственное правотворчество: понятие и формы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2006.

Статья поступила в редколлегию 07.04.2016.
Received by editorial board 07.04.2016.