

СИСТЕМА И СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ТЕХНИЧЕСКИХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Рассмотрена система технических нормативных правовых актов, в которой выделены международная, наднациональная и национальная подсистемы, обозначены уровни, очерчены виды и рассмотрены отдельные группы технических нормативных правовых актов. Определены возможности инкорпорации, консолидации и пути кодификации технических нормативных правовых актов. Исследованы проблемы взаимодействия подсистем технических нормативных правовых актов, сформулированы предложения, направленные на сближение структуры Национального фонда технических нормативных правовых актов и Единого правового классификатора.

УДК 340.1

СИЛЬЧЕНКО Н.В.,

профессор кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор silch1954@mail.ru

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ
Теория и история права
и государства



Начавшийся в период становления индустриального общества процесс наполнения позитивного права техническими правилами поведения превратился в сформировавшуюся тенденцию развития права, проявлением которой является непрерывный рост числа нормативных технических документов, оказывающих воздействие практически на все сферы жизнедеятельности человека и общества. На стыке нормативных технических документов и традиционных источников права образовалась группа технических нормативных правовых актов, без которых невозможно представить современный механизм правового регулирования общественных отношений.

Понятие технических нормативных правовых актов впитывает и интегрирует знания о формальных источниках права и нормативных технических документах, позволяет рассмотреть их в единстве и различии. В рамках данного понятия остается малоизученной система технических нормативных правовых актов, требуют осмысления вопросы систематизации технических нормативных правовых актов.

СИСТЕМА ТЕХНИЧЕСКИХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Система технических нормативных правовых актов состоит из тех же частей, что и система формальных источников права [1]. В ней выделяются подсистемы, уровни, виды и группы технических нормативных правовых актов, при рассмотрении которых мы будем исходить из того, что техническими нормативными правовыми актами являются нормативные технические документы, которые изначально либо после придания им юридической обязательности стали правовыми.

В системе технических нормативных правовых актов выделяется международная, наднациональная и национальная подсистемы.

Международную подсистему технических нормативных правовых актов образуют принятые международными организациями нормативные технические документы, которые имплементированы в национальную правовую систему в соответствии с требованиями и обычными процедурами международного права и национального законодательства. В законодательстве о техническом регулировании общественных отношений ряда государств установлено правило, согласно которому нормативные технические документы, принятые международными организациями, приобретают юридическую обязательность после того, как они включены в качестве составной части в содержание национального технического регламента. В сфере частного права принятые международными организациями нормативные технические документы приобретают юридическую значимость после того, как становятся составной частью договора, заключаемого хозяйствующими субъектами.

В национальную подсистему технических нормативных правовых актов входят технические нормативные правовые акты, принятые органами государства, иными субъектами, которые осуществляют техническое нормирование и стандартизацию. В национальной подсистеме технических нормативных правовых актов выделяется общегосударственный уровень, ведомственный уровень и уровень отдельных организаций и предприятий. Общегосударственный уровень образуют национальные регламенты и стандарты, к ведомственному уровню относятся отраслевые стандарты, а уровень организаций и предприятий составляют стандарты и технические условия, действующие в рамках отдельных организаций и предприятий. В государствах с развитой системой местного самоуправления в национальной подси-

стеме технических нормативных правовых актов выделяются муниципальные технические стандарты [2].

В сфере технического регулирования общественных отношений весьма болезненным является вопрос соотношения нормативных технических документов, принятых международными организациями с национальной системой технических нормативных правовых актов. В условиях глобализации и экономической интеграции наблюдается доминирование международных нормативных технических документов на территории суверенных государств, что фактически приводит к созданию параллельной системы технического регулирования [3], создающей преимущества для иностранного бизнеса, продвижения иностранной продукции, и ставит в неравное положение иностранных и национальных производителей товаров, работ и услуг. Поэтому вопросы соотношения международных нормативных технических документов и национальной подсистемы технических нормативных правовых актов в усло-

ве примера можно привести использование изъятий из п. 2 ст. 53 Договора о Евразийском экономическом союзе [4]. Согласно норме права, закрепленной в абзаце втором п. 2 ст. 53 Договора о Евразийском экономическом союзе, государства-члены обеспечивают обращение продукции, соответствующей требованиям технического регламента Союза (технических регламентов Союза), на своей территории без предъявления дополнительных по отношению к содержащимся в техническом регламенте Союза (технических регламентах Союза) требований к такой продукции и без проведения дополнительных процедур оценки соответствия. В то же время абзац третий данного пункта гласит: «*Положения абзаца второго настоящего пункта не распространяются на применение санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер*» (курсив наш. – С.Н.). Данное изъятие из общего правила послужило правовым основанием для многочисленных «торговых войн» между отдельными государствами – членами ЕАЭС.

NB *Понятие технических нормативных правовых актов впитывает и интегрирует знания о формальных источниках права и нормативных технических документах, позволяя рассмотреть их в единстве и различии.*

виях глобализации и экономической интеграции заслуживают самого пристального внимания со стороны контрольных и надзорных органов государства и органов технического нормирования и стандартизации.

Наднациональную подсистему технических нормативных правовых актов образуют нормативные технические документы, которые приняты наднациональными структурами и являются обязательными для государств-членов, создавших наднациональное образование (технические регламенты ЕС, технические регламенты ЕАЭС). Рядом авторов выделяется межгосударственная подсистема технических нормативных правовых актов. На наш взгляд, межгосударственные (региональные) стандарты, равно как другие нормативные технические документы, действующие на региональном уровне, не образуют особой подсистемы технических нормативных правовых актов, они входят в состав международной подсистемы технических нормативных правовых актов.

Функционирование наднациональной подсистемы технических нормативных правовых актов также осложнено рядом проблем. Республика Беларусь столкнулась с ситуацией, когда использование государствами – членами ЕАЭС изъятий и ограничений, предусмотренных договором о создании ЕАЭС, фактически парализует действие технических регламентов ЕАЭС, не отменяя и не нарушая их. В качест-

Из данного опыта на будущее надо сделать соответствующие выводы. В частности, следует проводить более тщательную экспертизу международных соглашений на предмет возможного использования содержащихся в международных договорах оговорок и изъятий во вред национальным интересам, обратив при этом особое внимание на нормативные технические документы, принимаемые международными организациями и наднациональными структурами.

Сравнительный анализ наднациональных подсистем технического регулирования общественных отношений, действующих в рамках ЕС и ЕАЭС, свидетельствует о том, что в региональном политическом союзе, каковым является ЕС, обеспечить единство в техническом регулировании общественных отношений проще, чем в рамках регионального экономического союза, каковым является ЕАЭС. Если ЕАЭС будет и далее развиваться как экономический союз, то следует подумать о расширении полномочий Комиссии ЕАЭС, в том числе и в вопросах обеспечения единства технического регулирования, при одновременном расширении контрольных полномочий за данным органом ЕАЭС со стороны Межправительственного Совета ЕАЭС.

Унифицированного перечня технических нормативных правовых актов для всех выделенных подсистем технических нормативных

правовых актов не существует, но наиболее часто для регулирования технических общественных отношений используются такие виды, как технические регламенты, стандарты, технические кодексы установившейся практики, технические условия и т.д.

Понятие технических нормативных правовых актов является собирательным. Данным понятием охватываются источники права, начиная от ратифицированных государствами международных стандартов до нормативных технических документов, которые приняты отдельными юридическими лицами и являются составной частью заключаемых ими договоров. Отдельные виды технических нормативных правовых актов, которые входят в состав данной группы нормативных технических документов, например, регламенты [5], изначально являются юридически обязательными, в отношении других, скажем, внутригосударственных стандартов [6], это утверждать нельзя.

Своеобразие данной группы источников права состоит и в том, что их юридическая сила абсолютного большинства технических нормативных правовых актов «привязана» к юридической силе нормативных правовых актов, посредством которых нормативным техническим документам придается юридическая обязательность. Кроме того, в данной группе формальных источников права сильны связи координации, вследствие чего при анализе юридической природы технических нормативных правовых актов на передний план выдвигаются вопросы предметной иерархии [7]. Кроме того, технические нормативные правовые акты отличаются от иных видов нормативных правовых актов и источников права тем, что всегда нацелены на обеспечение качества продукции, работ и услуг в той сфере жизнедеятельности общества, где они действуют, на обеспечение безопасности жизни и здоровья людей [8].

В системе технических нормативных правовых актов выделяются отдельные группы актов, две из которых заслуживают особого внимания в силу их значимости для понимания природы технического регулирования общественных отношений. Первую группу образуют технические нормативные правовые акты, которые изначально являются нормативными и юридически обязательными, в состав второй входят технические нормативные правовые акты, которые изначально были нормативными, а юридически обязательными стали в последующем.

Выскажу предположение о том, что юридическая обязательность нормативным техническим документам может быть придана в том случае, если данные нормативные технические документы были созданы для регулирования общественных отношений, *имеющих правовую природу* [9]. Если регулируемые

нормативными техническими документами общественные отношения строятся на составляющих сердцевину права эквивалентных началах, то и нормативные технические документы, созданные для регулирования данных отношений, «потенциально» являются правовыми. В этом случае крайне нежелательно, чтобы в системе технического регулирования общественных отношений длительное время существовали нормативные технические документы, которые не являются юридически обязательными [10], следует как можно скорее привести дух нормативного технического документа в соответствие с правовой природой общественных отношений [11]. В условиях техногенной цивилизации возможности государства, иных субъектов правотворчества в сфере технического регулирования общественных отношений многократно увеличиваются, но даже с помощью новейших информационных технологий невозможно «придать» юридическую обязательность нормативным техническим документам, если для этого не готовы регулируемые общественные отношения.

Таким образом, система технических нормативных правовых актов, несмотря на тесные функциональные связи с системой формальных источников права, не является ее зеркальным отражением. Особенности субъектов, создающих нормативные технические документы, предмета регулирования и содержания технических нормативных правовых актов откладывают отпечаток на систему технических нормативных правовых актов в целом. Взаимоотношение между системой формальных источников права и системой технических нормативных правовых актов, видами, уровнями и группами технических нормативных правовых актов заслуживает более подробного изучения и не менее детального правового регулирования.

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ТЕХНИЧЕСКИХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Систематизация права – особый вид правовой деятельности, в результате которой происходит развитие содержания и совершенствование источников позитивного права [12]. Систематизация охватывает все подсистемы, виды, уровни и группы источников права. Средства, приемы и правила систематизации соответствуют особенностям источников права, поэтому инкорпорация, консолидация и кодификация, являющиеся основными формами систематизации права, имеют специфику в зависимости от того, в каких подсистемах, видах, уровнях и группах формальных источников права они проводятся.

Принципиальная возможность систематизации технических нормативных правовых актов была обоснована в 60-х годах прошлого века А.И.Денисовым, который в выступлении

на научно-методической конференции Юридической комиссии при Совете Министров СССР указал на то, что для удобства пользования техническими нормами необходимо систематизировать нормативные акты, содержащие технические нормы, при этом выбор формы систематизации этих актов должен находиться в прямой зависимости от конкретных специфических особенностей самих технических норм [13]. Идеи А.И.Денисова были развиты Г.И.Шатковым, который исходил из того, что технические нормы распространяют свое действие на узкий круг специалистов в той или иной отрасли народного хозяйства, действуют обычно непродолжительное время и по мере развития техники заменяются новыми нормами. По этим причинам он считал нецелесообразным включение их в Систематическое собрание действующих законов СССР. Наиболее удобной формой систематизации технических нормативных правовых актов Г.И.Шатков считал официальные издания сборников технических норм по различным отраслям промышленности и строительства, единых норм и расценок на различные виды работ и т.д. [14]

Объем и глубина систематизации технических нормативных правовых актов зависят от того, в какой подсистеме технических нормативных правовых актов они проводятся. Что касается систематизации технических нормативных правовых актов, которые входят в состав международной и наднациональной подсистем, то здесь возможности государственных органов и иных национальных субъектов технического нормирования ограничены. Систематизация в данных подсистемах по существу сводится к использованию средств и приемов инкорпорации при объединении технических нормативных правовых актов в определенные подгруппы, создаваемые в Национальном фонде технических нормативных правовых актов с использованием национальных классификаторов. Консолидацию технических нормативных правовых актов, входящих в международную и наднациональную подсистемы, органы государства и национальные субъекты, осуществляющие техническое нормирование и стандартизацию, проводить не вправе.

В национальной подсистеме технических нормативных правовых актов может использоваться практически весь арсенал известных средств, приемов и правил инкорпорации, консолидации и кодификации, конечно, с учетом специфики технических нормативных правовых актов.

Как известно, в результате кодификации создается «...сводный акт, регулирующий ту или иную значительную область общественных отношений» [15, с. 12]. Создание такого акта равнозначно научному открытию в ес-

тественных науках. Процесс этот весьма длительный во времени, очень трудоемкий, требующий значительных финансовых и интеллектуальных ресурсов. Но очевидно и плюсы от создания сводных актов [16]. Трудности, с которыми сталкиваются разработчики сводных актов, не могут служить основанием отказа от кодификации права. Полагаем, что положение Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, согласно которому кодификация есть главный путь развития права [17], является актуальным, научно обоснованным, стратегически выверенным и сохраняет практическую значимость в современных условиях.

Сводный кодифицированный акт управляет той частью формальных источников права, во главе которых находится, очерчивает внешние границы определенного сегмента формальных источников права [18], делает систему формальных источников права легко обозримой [19], закрепляет связи субординации в возглавляемой части формальных источников права, связи координации и корреляции в системе формальных источников права [20]. Без осуществления функций, которые выполняют кодифицированные акты, система формальных источников права нормально развиваться не может.

Особенности группы технических нормативных правовых актов определяют пути и набор инструментов кодификации. Поскольку технические нормативные правовые акты являются «продолжением» нормативных правовых актов, регулирующих технические общественные отношения, так или иначе «завязаны» на нормативные правовые акты, то функции сводного кодифицированного акта для каждой подгруппы технических нормативных правовых актов следует возложить на определенный законодательный акт. Очевидно, например, что на Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2435-ХІІ «О здравоохранении» [21] с разной степенью «завязываются» технические нормативные правовые акты, включенные в подгруппы «Гигиенические нормативы», «Клинические протоколы», «Санитарные нормы и правила», «Фармакопейные статьи». Принципы, цели, задачи, сферу действия закона о здравоохранении в будущем следует скорректировать с целью обеспечения единства формальных источников права и технических нормативных правовых актов.

При таком подходе принципы, цели, задачи, иные общие для регулирования определенной группы технических общественных отношений правовые положения, закрепленные в сводном кодификационном акте, могут сохранять свое значение длительное время, в то время как содержание возглавляемой данным актом подгруппы (подгрупп) технических нор-

мативных правовых актов может меняться достаточно быстро. Субъекты технического регулирования могут оперативно реагировать на изменения в содержании технических общественных отношений, на новые вызовы и императивы в развитии техники, технологий и искусственных материалов, вносить назревшие изменения в содержание нормативных технических документов. Предлагаемый путь кодификации технических нормативных правовых актов обеспечивает как стабильность, так и динамизм правового регулирования технических общественных отношений.

Особое внимание при систематизации в сфере технического регулирования общественных отношений следует обратить на совершенствование нормативных технических документов, действующих в рамках отдельных корпораций, объединений, предприятий. При этом можно использовать разработанную в отечественной доктрине методологию систематизации нормативных правовых актов на локальном уровне [22; 23] с поправками на специфику технических нормативных правовых актов.

Важный момент систематизации технических нормативных правовых актов состоит в гармонизации структуры Единого правового классификатора со структурой Национального

фонда технических нормативных правовых актов. Сформированные в Национальном фонде технических нормативных правовых актов подгруппы технических нормативных правовых актов следует скоординировать с рубриками Единого правового классификатора, положив в основу предмет правового регулирования общественных отношений. Сближение системы технических нормативных правовых актов с системой формальных источников права создаст дополнительные возможности для субъектов, применяющих и изучающих право, станет важным шагом на пути создания универсального правового классификатора [24].

Таким образом, система технических нормативных правовых актов включает в себя международную, наднациональную и национальную подсистемы, в ней выделяются специфические, отличные от системы формальных источников права виды и группы источников права, а также схожие с системой формальных источников права уровни. Объем и глубина систематизации технических нормативных правовых актов зависят от той подсистемы технических нормативных правовых актов, в которой они проводятся, а кодификация является важным направлением систематизации технических нормативных правовых актов.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Сильченко, Н. В. Система формальных источников современного права и проблемы правового регулирования правотворческой деятельности / Н. В. Сильченко // Журнал российского права. – 2017. – № 10 (250). – С. 13–24.
2. Лафитский, В. И. Техническое регулирование в зарубежных странах / В. И. Лафитский // Журнал российского права. – 2006. – № 9. – С. 18–27.
3. Хусаинова, Л. Н. Экономико-правовые проблемы технического регулирования в России / Л. Н. Хусаинова // Вестник Ивановского государственного университета. – 2016. – Вып 3 (29). – С. 31–37.
4. Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : ратифицирован Законом Респ. Беларусь, 9 окт. 2014 г. «О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе» : вступ. в силу 01.01.2015 / Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 14.10.2014, 2/2191.
5. Лукьянова, В. Ю. К вопросу о юридической природе технического регламента / В. Ю. Лукьянова // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 11–24.
6. Артемьев, Б. Г. Стандартизация и сертификация / Б. Г. Артемьев, А. И. Юрин. – М. : ФГУП «Стандартинформ», 2012. – 385 с.
7. Петров, А. А. Предметная иерархия нормативных правовых актов / А. А. Петров, В. М. Шафиров. – М. : Проспект, 2014. – 208 с.
8. Брославский, Л. И. Техническое регулирование и стандартизация качества продукции и безопасности окружающей среды. Законы и реалии России, США и Евросоюза : моногр. / Л. И. Брославский. – М. : Проспект, 2017. – 192 с.
9. Сильченко, Н. В. Проблемы верховенства закона : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. В. Сильченко // Белорусский государственный университет. – Минск, 1993. – 53 с.
10. Аблаева, Э. Б. Право и закон: вопросы сопоставления и противопоставления / Э. Б. Аблаева // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 1. – С. 104–113.
11. Сорокин, В. В. Фундаментальная теория права / В. В. Сорокин. – М. : Юрлитинформ, 2020. – 448 с.
12. Агульня тэорыя права : навуч. дапам. / М. У. Сільчанка, В. В. Сядзельнік, С. А. Жаўняровіч ; пад рэд. М. У. Сільчанкі. – Гродна : ГрДУ, 2004. – 345 с.

13. Денисов, А. И. Выступление на научно-методической конференции в Юридической комиссии при Совете Министров СССР / А. И. Денисов // Советское государство и право. – 1960. – № 7. – С. 155.
14. Шатков, Г. И. О соотношении технических и правовых норм / Г. И. Шатков // Вестник Ленинградского университета. – 1961. – № 17. – С. 140–143.
15. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. – М. : Государственное изд-во юрид. лит-ры, 1962. – 575 с.
16. Лосев, С. С. К вопросу о кодификации законодательства Республики Беларусь об интеллектуальной собственности / С. С. Лосев // Юстиция Беларуси. – 2019. – № 6 (207). – С. 55–66.
17. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь : одобр. Указом Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 46. – 1/3636.
18. Исаков, В. Б. Некоторые проблемы новой российской кодификации / В. Б. Исаков // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 4 (44). – С. 83–91.
19. Arzamasov, Yu. G. Legal nature of departmental regulations / Yu. G. Arzamasov // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия : Юридические науки. – 2019. – Т. 23. – № 3. – С. 413–428.
20. Сильченко, Н. В. Количественное соотношение между видами актов и проблемы теории закона / Н. В. Сильченко // Советское государство и право. – 1988. – № 2. – С. 13–21.
21. О здравоохранении : Закон Респ. Беларусь, 18 июня 1993 г., № 2435-ХП // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 16 марта 2001. – № 2/399.
22. Числов, А. И. К вопросу о кодификации локальных нормативных правовых актов / А. И. Числов, Е. В. Карнаухова // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2010. – № 2 (12). – С. 4–16.
23. Горбуль, Ю. А. Муниципальное правовое регулирование (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. А. Горбуль // Сибирский федеральный университет. – Красноярск, 2008. – 199 с.
24. Сильченко, Н. В. Единый правовой классификатор: проблемы и перспективы / Н. В. Сильченко // Юстиция Беларуси. – 2008. – № 1. – С. 67–70.

Ключевые слова: технический нормативный правовой акт, система технических нормативных правовых актов, подсистемы, виды, уровни, группы технических нормативных правовых актов, систематизация и кодификация технических нормативных правовых актов, Национальный фонд технических нормативных правовых актов, Единый правовой классификатор.

Дата поступления статьи в редакцию 28.07.2020

SILCHENKO N.V.

The system and systematization of technical normative legal acts

The article deals with the system of technical normative legal acts in which international, supranational and national subsystems are distinguished, levels are designated, types are outlined and separate groups of technical normative legal acts are considered. Possibilities of incorporation, consolidation and ways of codification of technical normative legal acts are defined. Problems of interaction of subsystems of technical normative legal acts are studied, the offers directed on rapprochement of structure of the National Fund of Technical Normative Legal Acts and the Uniform Legal Classifier are formulated.

Keywords: technical normative legal act, system of technical normative legal acts, subsystems, kinds, levels, groups of technical normative legal acts, systematization and codification of technical normative legal acts, National Fund of Technical Normative Legal Acts, Uniform Legal Classifier.