

Василевич Г.А.,

заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

Vasilevich G.A.,

head of the department of Constitutional Law of the Faculty of Law of the Belarusian State University, doctor of law, professor

**О НЕКОТОРЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ
ДАЛЬНЕЙШЕГО ПОВЫШЕНИЯ
КУЛЬТУРЫ ОПУБЛИКОВАНИЯ
И ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

**SOME TRENDS FURTHER CULTURE
INCREASE PUBLICATION AND
ENTRY INTO FORCE NORMATIVE
AND LEGAL ACTS**

В статье подчеркивается важная роль Национального центра правовой информации Республики Беларусь в формировании национальной правовой системы Республики Беларусь. Обращено внимание на некоторые аспекты развития законодательства о порядке опубликования нормативных правовых актов и вступления их в силу. Высказаны предложения по совершенствованию правоприменительной практики в указанной сфере.

The article highlights the important role of the National Center for Legal Information in the formation of the national legal system of the Republic of Belarus. Attention is paid to certain aspects of the development of legislation on the procedure for the publication of normative legal acts and their entry into force. Suggestions were made to improve law enforcement practices in this area.

Ключевые слова: опубликование актов, вступление актов в силу, закон, пробелы, дефекты, утрата, отмена.

Keywords: publication of acts, entry of acts of force, law, gaps, defects, loss, cancellation.

Республика Беларусь является одной из первых, кто на постсоветском пространстве начал активно внедрять в нормотворческую сферу информационные технологии. С момента создания и до наших дней огромной заслугой Национального центра правовой информации Республики Беларусь (НЦПИ), его сотрудников и руководства является успешное выполнение функций по сбору, учету, обработке, хранении, систематизации, актуализации эталонной правовой информации, ее распространению и официальному опубликованию. Без выполнения такой работы немыслимо в современных условиях вести речь о развитии государства как правового и демократического. Об этом может сказать любой пользователь соответствующего продукта деятельности НЦПИ.

Опубликование (обнародование) и определение порядка введения в действие нормативных правовых актов является одним из важнейших условий возникновения у граждан, иных субъектов общественных отношений прав, свобод и обязанностей, основанием для привлечения к ответственности за их неисполнение. По существу, именно эти процедуры дают жизнь закону в широком его понимании.

К сожалению, в советский период не всегда строго соблюдалось требование о своевременном и полном опубликовании актов законодательства, в том числе затрагивающих права и свободы граждан. Неред-

ко о них сообщалось для сведения общественности в изложении либо в виде отдельных выдержек. Это было недостатком советской правовой системы. Одним из заключений Комитета конституционного надзора СССР уже в преддверии распада СССР такая практика была признана неконституционной, нарушающей права и свободы граждан. Именно в связи с этим в нашей республике в начале 1990-х годов была проведена инвентаризация республиканских правовых актов, и те из них, которые не были опубликованы, хотя и с опозданием, были размещены в официальных изданиях.

Важно подчеркнуть, что одним из первых законов, принятых Верховным Советом 12-го созыва (1990–1995 гг.), избранного в демократических условиях, был Закон Республики Беларусь от 3 июля 1990 года «О порядке опубликования и вступления в силу законов Белорусской ССР и других актов, принятых Верховным Советом и его органами». Согласно его статье 3 законы и другие акты Верховного Совета нормативного характера вступают в силу на всей территории республики одновременно по истечении десяти дней после их официального опубликования. Верховный Совет вправе при принятии акта установить другой срок введения его в действие.

В дальнейшем нормы, касающиеся обнародования актов законодательства, введения их в действие, совершенствовались, учитывали потребности времени, возможности нашего государства. В этой связи надо назвать Декрет Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 «Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь», который обеспечил единство правового регулирования отношений в указанной области.

Действующий в настоящее время Декрет Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» воспринял все позитивное, что было сделано в предшествующий период и в целом создал условия для получения пользователями всеобъемлющей информации о принятых актах. В настоящее время база данных содержит более 135 тысяч актов законодательства.

В соответствии со ст. 7 Конституции нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом. Согласно статье 62 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» датой официального опубликования нормативного правового акта считается день «выхода в свет официального издания, в котором помещен этот акт». Аналогичная норма содержалась в п. 6 Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденного Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22. Такой

подход, когда опубликование увязывалось с «выходом в свет» соответствующего издания на бумажном носителе, порождал вопросы, так как между «выходом в свет» и получением соответствующего издания могло пройти несколько дней, а нормативный акт мог уже вступить в действие. Это касалось не только таких периодических изданий, как газеты (здесь в большей мере проблема касалась с их получением в сельской местности), но и Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, так как тоже между «выходом в свет» и получением указанного издания нередко проходило время. В спорных ситуациях мы не исключали установления конкретной даты получения журнала с учетом сроков почтовой пересылки и других обстоятельств [1, с. 195–196].

Сняты были указанные выше проблемы после закрепления в Декрете Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3 нормы, согласно которой официальным опубликованием правовых актов, включаемых в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, является доведение этих правовых актов до всеобщего сведения путем размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь. Датой официального опубликования правового акта, включаемого в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, считается дата его размещения на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь. В 2005 году автор настоящей статьи отмечал, что «акты должны публиковаться не только в тех газетах, которые определены в качестве официальных изданий, но и в электронном банке данных правовых актов. Своевременным было бы решение о том, что законодательные акты вступают в силу при условии их опубликования в электронном виде» [2, с. 12]. Конечно, практика размещения актов законодательства на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь уже сложилась. Ее положительным моментом является то, что тем самым обеспечивается оперативность и экономия времени, ресурсов. Вместе с тем было бы полезно обязательно публиковать акты, затрагивающие права и свободы граждан, в изданиях на бумажных носителях либо в обязательном порядке информировать граждан о размещении таких актов на указанном Интернет-портале. Такое беспокойство обусловлено тем, что не все лица имеют доступ к данному ресурсу.

Акты Главы государства, а также Конституционного Суда, принятые в конце 1990-х – начале 2000-х годов, способствовали упорядочению работы с опубликованием и введением в действие нормативных правовых актов органов местного управления и самоуправления. В Республике Беларусь в тот период действовало более полутора тысяч местных Советов депутатов и примерно такое же количество местных исполнительных и распорядительных органов. Сейчас их соответственно около 1300. Каждый из них осуществляет свои функции посредством

принятия соответствующих правовых актов, оформляемых в виде решений. Анализ текстов решений указанных органов свидетельствовал о самых разноречивых подходах к определению сроков вступления актов в силу, их опубликования, в целом доведению до сведения населения, проживающего на подведомственной указанному органу территории.

В предшествующий период Парламент, принимая закон, в заключительных его статьях нередко поступал следующим образом: весь закон, например, вводился в действие, а одна или несколько статей вводились ранее чем весь закон. Так, статья 62 Закона Республики Беларусь «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках», принятого 14 августа 2007 года, изложена следующим образом:

«Статья 62. Вступление в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу с 1 июля 2008 года, за исключением настоящей статьи и статьи 61, которые вступают в силу со дня его официального опубликования, а также статьи 59, которая вступает в силу с 1 января 2008 года».

На такую не вполне корректную запись, когда одна статья вводится в действие без указания на введение в действие Закона, также нами обращалось внимание. Считаем удачными те формулировки, которые в настоящее время применяет законодательный орган. Например, статья 54 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2017 года «Об инвестиционных фондах» изложена следующим образом:

«Статья 54. Вступление в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу в следующем порядке:

статьи 1–51, пункты 1–5, абзацы девятый, шестьдесят восьмой – семьдесят первый, восемьдесят третий – восемьдесят шестой пункта 6 статьи 52 – через год после официального опубликования настоящего Закона; абзацы первый–восьмой, десятый – шестьдесят седьмой, семьдесят второй – восемь второй, восемьдесят седьмой – сто второй пункта 6 статьи 52 – через три месяца после официального опубликования настоящего Закона;

иные положения – после официального опубликования настоящего Закона».

Считаем такую формулировку более удачной, так как в ней идет речь о введении в действие Закона, хотя и поэтапном, а не «о вступлении в силу статьи». На такой подход следует ориентироваться при принятии (издании) актов иными субъектами власти.

Идеалом является сбалансированная система законодательства, в которой ясно закреплены права и обязанности граждан и юридических лиц, четко определены соотношение и юридическая сила актов одного и различного уровня, а также актов, принимаемых одними и теми же органами, с учетом времени их принятия, круга лиц, на кото-

рых они распространяют свое действие, имеется единый понятийный аппарат. Однако в правовой системе любой страны имеются пробелы, а также нормы, которые нельзя рассматривать оптимальными с точки зрения регулирования ими общественных отношений.

Пробелы, противоречия, неопределенность, неясность положений актов законодательства, отставание писаного права от потребностей общественного развития, придание актам, устанавливавшим дополнительные обязанности (обременения), обратной силы и другие дефекты законодательства оказывают негативное влияние на регулируемые общественные отношения.

В соответствии со ст. 72 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» при выявлении пробелов в нормативных правовых актах нормотворческие органы (должностные лица), принявшие (издавшие) эти акты, обязаны внести в них соответствующие дополнения или изменения, устраняющие пробелы. До внесения соответствующих изменений и (или) дополнений преодоление пробелов может осуществляться путем использования институтов аналогии закона и аналогии права. Применение данных институтов запрещается в случае привлечения к уголовной или административной ответственности.

В практике конституционных судов существует много примеров, когда нормативный правовой акт в соответствующей части признается неконституционным по причине его пробельности, то есть отсутствия необходимых норм, что свидетельствует о дефектности акта законодательства.

Высокий уровень качества законодательства предполагает отсутствие в нем какой-либо двусмысленности, поскольку без этого невозможно его единообразное применение. Иногда дефект в законодательстве проявляется в связи с неопределенностью формулировок, нечетким изложением норм.

Восполнению пробела в законодательстве на стадии правоприменения может способствовать изменение отношения к системе источников права. В современных условиях наблюдается конвергенция правовых семей (общего права и романо-германской правовой семьи). Полагаем, что в правовой системе Республики Беларусь должна быть признана роль судебного прецедента. Судейское усмотрение (судейское право) может выступать в качестве важнейшего источника правового регулирования. Конечно, судебный прецедент в нашей правовой системе имеет подзаконный характер.

Опыт свидетельствует, что в некоторых случаях пробелы восполняются путем вторжения «смежного» органа государственной власти и принятия им требуемого нормативного правового акта вместо того органа, к компетенции которого это непосредственно относится. Подобные случаи можно наблюдать, когда президенты издают акты, опе-

режая парламенты, запаздывающие с их принятием. В Конституции Республики Беларусь достаточно четко распределены полномочия между ветвями власти, в том числе между Президентом и Парламентом. При этом у Президента есть абсолютно легальная основа для издания декретов, регулирующих отношения в областях, нормотворчество в которых в обычных условиях относится к компетенции Парламента. Необходимо учитывать, что временные декреты в трехдневный срок со дня издания направляются на рассмотрение в Парламент. Такого рода действия являются стимулом для Национального собрания в деле совершенствования законодательства.

Сложилась практика принятия декретов палатами Парламента к сведению. Известно, что если Парламент не согласен с декретом, то вправе его отменить не менее чем двумя третями голосов от полного состава палаты. Было бы полезно, чтобы на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь в информации о декрете также публиковались сведения, когда приняты постановления палат. Целесообразно также формировать практику, когда декрет утрачивает силу посредством принятия декрета, а не указа. Это обеспечит большее взаимодействие между ветвями власти. Кроме того, это будет способствовать решению законодательным органом вопроса о необходимости принятия своего акта по данному вопросу.

Устранение пробела или иного дефекта в законодательстве возможно посредством толкования соответствующего акта. Следует придерживаться правила, в соответствии с которым даты введения в действие толкуемого акта и акта толкования совпадают. Уместно лишь одно исключение, когда в результате толкования акта ограничиваются права и свободы, возникают новые обязанности. В этом случае акт толкования должен вводиться в действие по меньшей мере со дня опубликования.

Основные правила официального толкования нормативных правовых актов предусмотрены в ст. 70 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Так, в случае обнаружения неясностей и различий в содержании нормативного правового акта, а также противоречий в практике его применения нормотворческий орган (должностное лицо), принявший (издавший) этот акт, или, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь, уполномоченный им орган осуществляют официальное толкование этих норм путем принятия (издания) соответствующего нормативного правового акта. При толковании нормативного правового акта объясняется или уточняется содержание его правовых норм, определяется их место в законодательстве, а также функциональные и иные связи с другими нормами, регулирующими различные аспекты одного и того же вида общественных отношений. При толковании нормативных правовых актов не допускается внесение в них изменений и (или) дополнений.

Если ознакомиться с размещенными на интернет-ресурсах актами законодательства, то можно увидеть весьма разнообразную картину, что, на наш взгляд, нежелательно. Так, некоторые государственные органы, давая разъяснения и размещая их на своих сайтах или в базе «КонсультантПлюс», не указывают, кто из официальных лиц дает разъяснение, название акта (документа), его другие реквизиты (например, дата принятия). Есть примеры, когда «разъяснение» по важным вопросам дается от имени пресс-центров органов государственного управления. Конечно, и в этом случае определенная помощь оказывается обратившимся с вопросом, а также иным потенциальным исполнителям данного акта. Однако для правового государства, как уже отмечено выше, присущ более высокий по своему уровню правопорядок. Особенно беспокоит субъектов, занимающихся предпринимательской деятельностью, то, что нередко, получив разъяснение (ответ) от соответствующего субъекта власти и действуя в соответствии с ним, в последующем контролирующие (надзорные) органы действуют исходя из своего понимания нормы, не соглашаются с данным разъяснением. В итоге субъект хозяйствования привлекается к юридической ответственности, хотя действовал в соответствии с полученным разъяснением. Такую практику надо исключить.

В связи с потребностями общественного развития, возможными правовыми конфликтами могут быть поставлены вопросы о необходимости проверки конституционности актов законодательства, о приостановлении действия, отмене и утрате юридической силы. Такие решения влекут соответствующие последствия.

По имеющимся сведениям, издано более 17 тысяч актов, которыми признаны утратившими силу ранее принятые акты, и 380 об отмене актов. На практике часто не проводят различия между этими понятиями. Надо признать, что они очень близки. Обращение к толковому словарю показывает следующее. Если «отменить» – значит объявить ранее установленное не подлежащим выполнению [3, с. 752], то «утратить» – значит перестать обладать чем-либо [3, с. 1407]. Утрата силы означает, что акт вступил в силу, определенное время действовал и признан не имеющим юридической силы. Однако те последствия, которые им были созданы, на наш взгляд, сохраняют свое значение. Отмена, на наш взгляд, в большей степени несет в себе «заряд» отрицательной оценки. Так, исходя из правовой природы института Главы государства, в Конституции совершенно обоснованно закреплено, что Президент Республики Беларусь при необходимости имеет право отменять акты Правительства. Причем, исходя из приведенной формулировки, можно сделать вывод о том, что Президент вправе отменить нормативные акты как по причине противоречия их законодательству, так и по мотивам нецелесообразности их принятия или действия. В этом заключается принципиальное отличие полномочий Главы государства от полномочий Конституцион-

ного Суда, который вправе оценивать акты с точки зрения требований права и лишь предлагать нормотворческому органу внести коррективы, если идет речь хотя и о конституционном, но не совсем удачном с точки зрения правового регулирования акте. Президент вправе отменить как нормативный, так и правоприменительный акт Правительства, местного исполнительного и распорядительного органа. Конституционный Суд вправе проверять на соответствие Конституции нормативные правовые акты и в связи с ними – правоприменительную практику. Помимо Конституции, существует ряд актов текущего законодательства, в которых предусматривается право соответствующего органа власти отменять или приостанавливать акты других государственных органов. В силу Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 года «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров отменяет акты подчиненных ему республиканских органов государственного управления, если эти акты противоречат Конституции, законам, актам Президента, постановлениям Совета Министров, распоряжениям Премьер-министра. Такие полномочия Правительства обусловлены тем, что данный орган обеспечивает контроль за исполнением своих постановлений, причем как непосредственно, так и через подчиненные ему органы государственного управления и другие органы исполнительной власти.

Одним из справедливо поднимаемых вопросов является опубликование нормативных правовых актов на двух государственных языках. Полагаем, что такую практику следовало бы уже в настоящее время внедрить при принятии и опубликовании законов. Исходя из названия нашей республики – Республика Беларусь, а не Белоруссия или Белорусская ССР, прилагательное слово, происходящее от названия государства, а также существительное, указывающее, например, на национальность, следует в актах законодательства писать таким образом – «беларуский», «беларус».

Работа по созданию современной законодательной базы – сложная и ответственная. Полагаем, что сотрудники НЦПИ, анализируя получаемые ими нормативные правовые акты для размещения их на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, проводя иные операции с ними, могут обеспечить обратную связь с нормотворческими органами для повышения качества принимаемых ими актов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Василевич, Г. А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г. А. Василевич. – Минск : Интерпрессервис, 2003. – 256 с.
2. Василевич, Г. А. Информационные технологии в Республике Беларусь : правовые реалии и перспективы // Проблемы правовой информатизации / Г. А. Василевич. – 2005. – № 2. – С. 6–12.
3. Большой толковый словарь русского языка / Под ред. С. А. Кузнецова. – СПб. : Норинт, 2000. – 1536 с.

Gregory_1@tut.by

Дата поступления статьи в редакцию 04.08.2017