

УДК 340.134

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИК КАЗАХСТАН И БЕЛАРУСЬ ПО ВОПРОСАМ ЗАКРЕПЛЕНИЯ ОСОБЕННОСТЕЙ КОДИФИЦИРОВАННЫХ АКТОВ

*М. Ф. Матюнин, аспирант Института экономики,
управления и права, ассистент кафедры
международного и европейского права ИЭУП*

Анализируя полемику о месте и роли кодифицированного правового акта в системе российского законодательства, мы пришли к выводу о необходимости сравнительно-правового анализа действующего законодательства Республики Казахстан и Республики Беларусь в плане закрепления свойств кодифицированных нормативных правовых актов, а именно Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» (далее – Закон Республики Казахстан)¹, в котором указывается место кодифицированного законодательного акта в системе законодательства Республики Казахстан и Закона Республики Беларусь, принятого Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее – Закон Республики Беларусь)².

На базе сравнительно-правового анализа существует возможность формулирования рекомендаций по законопроектной работе над проектом федерального закона «О нормативных правовых актах», о необходимости принятия которого в Российской Федерации уже не один год говорится в юридической литературе³. Принятие указанного закона с учетом опыта зарубежных стран может помочь решить проблемы соотношения нормативно-правовых актов в системе законодательства, в частности кодифицированных

законодательных актов и иных законов, и разрешить долгий спор об их юридической силе⁴.

Проанализируем отдельные положения Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», который состоит из 9 глав, а они в свою очередь включают собственно статьи, определяющие положение нормативно-правовых актов. Нужно сказать, что юридическая техника указанного закона находится на достаточно высоком уровне.

Глава 1 включает нормы, устанавливающие общие положения. Статья 2 указанного закона определяет сферу его действия. Так, ею устанавливаются «особенности разработки и представления, принятия, регистрации, введения в действие, изменения, дополнения, прекращения или приостановления действия, опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов». Закон не регулирует порядок принятия, изменения и прекращения действия Конституции Республики Казахстан, не регулирует порядок подготовки, заключения, исполнения и денонсации международных договоров, в том числе включающих в себя нормы права, а также акты, которые имеют правореализующее и правоприменительное значение. Таким образом, четко обозначен круг тех отношений, на регулирование которых направлен закон.

В статье 1 закона перечисляются основные понятия, используемые при

регулировании, такие как «закон», «законодательный акт», «подзаконный акт», «кодекс», «норма права», «нормативно-правовой акт» и другие. Например, норма права (правовая норма) — общеобязательное правило поведения, сформулированное в нормативном правовом акте, рассчитанное на многократное применение и распространяющееся на всех лиц в рамках нормативно-регламентированной ситуации. Нормативный правовой акт — письменный официальный документ установленной формы, принятый на референдуме либо уполномоченным органом, либо должностным лицом государства, устанавливающий правовые нормы, изменяющий, прекращающий или приостанавливающий их действие.

Статья 3 все нормативно-правовые акты подразделяет на основные и производные.

К основным нормативным правовым актам относятся:

1) Конституция, конституционные законы, кодексы, законы;

2) указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу конституционного закона; указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу закона; иные нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан;

3) нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его палат;

4) нормативные постановления Правительства Республики Казахстан;

5) нормативные постановления Конституционного Совета, Верховного Суда Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан;

6) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов;

7) нормативные правовые постановления центральных государственных органов;

8) нормативные правовые решения маслихатов⁵, нормативные правовые

постановления акиматов⁶, нормативные правовые решения акимов.

К производным нормативным правовым актам относятся:

1) регламент — нормативный правовой акт, регулирующий внутренний порядок деятельности какого-либо государственного органа и его структурных подразделений;

1-1) технический регламент — нормативный правовой акт, устанавливающий обязательные требования к продукции и (или) процессам их жизненного цикла, разрабатываемый и применяемый в соответствии с законодательством Республики Казахстан о техническом регулировании;

1-2) регламент оказания государственной услуги — нормативный правовой акт, определяющий порядок деятельности государственных органов, иных государственных учреждений и государственных предприятий, их структурных подразделений, а также должностных лиц по оказанию государственной услуги;

1-3) стандарт оказания государственной услуги — нормативный правовой акт, устанавливающий нормативные значения показателей количества, качества и доступности государственной услуги, порядок взаимодействия с физическими и юридическими лицами и иные нормы, обязательные для выполнения, обеспечивающие право физических и юридических лиц на получение государственных услуг установленного количества и качества;

2) положение — нормативный правовой акт, определяющий статус и полномочия какого-либо государственного органа или его структурного подразделения;

3) правила — нормативный правовой акт, определяющий порядок организации и осуществления какого-либо вида деятельности;

4) инструкция — нормативный правовой акт, детализирующий применение законодательства в какой-либо сфере общественных отношений. Законами Республики Казахстан могут быть

предусмотрены иные формы производных нормативных правовых актов.

Следует, на наш взгляд, обратить внимание на юридическую технику формулировки, согласно которой «нормативные правовые акты производных видов принимаются или утверждаются посредством нормативных правовых актов основных видов и составляют с ними единое целое. Место нормативного правового акта производного вида в иерархии нормативных правовых актов определяется уровнем акта основного вида. Территориальные органы центральных исполнительных органов и государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан, а также местные исполнительные органы, уполномоченные акимом, финансируемые из местных бюджетов, не вправе издавать нормативные правовые акты. Принимаемые государственными органами и должностными лицами правовые акты индивидуального применения не являются нормативными правовыми актами».

Статья 4 определяет иерархию нормативных актов. Так, высшей юридической силой обладает Конституция Республики Казахстан. «Соотношение юридической силы иных, кроме Конституции, нормативных правовых актов соответствует следующим нисходящим уровням:

1) законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию;

2) конституционные законы Республики Казахстан и указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу конституционного закона;

2-1) кодексы Республики Казахстан;

3) законы Республики Казахстан, а также указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу закона;

4) нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его палат;

5) нормативные указы Президента Республики Казахстан;

6) нормативные постановления Правительства Республики Казахстан;

7) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые постановления центральных государственных органов и нормативные постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан;

8) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов».

И далее: «Каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не должен противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней. Вне указанной иерархии находятся нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, Верховного Суда Республики Казахстан.

Иерархия нормативных правовых решений маслихатов, нормативных правовых постановлений акиматов и нормативных правовых решений акимов административно-территориальных единиц определяется Конституцией Республики Казахстан и законодательными актами о местном государственном управлении. Нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан основываются только на Конституции Республики Казахстан и все иные нормативные правовые акты не могут им противоречить».

Особое внимание, как нам кажется, следует обратить на правила о разрешении противоречий нормативных актов, а именно: «при наличии противоречий в нормах нормативных актов разного уровня действуют нормы акта более высокого уровня. Нормы законов в случаях их расхождения с нормами кодексов Республики Казахстан могут применяться только после внесения в кодексы соответствующих изменений. При наличии противоречий в нормах нормативных правовых актов одного уровня действуют нормы акта, позднее введенные в действие» (ст. 6 Закона).

При этом законом устанавливается закрытый перечень отношений, регулируемых кодексами.

«Кодексы Республики Казахстан принимаются с целью регулирования следующих однородных важнейших общественных отношений:

1) бюджетных; 2) гражданских; 3) гражданских процессуальных; 4) брачно-семейных; 5) экологических; 6) водных; 7) земельных; 8) лесных; 9) налоговых; 10) таможенных; 11) транспортных; 12) трудовых; 13) связанных с исполнением уголовных наказаний; 14) связанных с привлечением к административной ответственности; 15) связанных с привлечением к уголовной ответственности; 16) уголовно-процессуальных; 17) в сфере здравоохранения.

Теперь проанализируем Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», который «определяет понятие и виды нормативных правовых актов Республики Беларусь, устанавливает общий порядок их подготовки, оформления, принятия (издания), опубликования, действия, толкования и систематизации» (Преамбула).

Статьей 10 Закона определяется юридическая сила нормативных актов, в соответствии с которой:

«Конституция Республики Беларусь обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов (должностных лиц) принимаются (издаются) на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь.

В случае расхождения закона, декрета, указа или иного нормативного правового акта с Конституцией Республики Беларусь действует Конституция Республики Беларусь.

В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом.

Законы, декреты, указы имеют большую юридическую силу по отношению к постановлениям палат Парламен-

та – Национального собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, актам Генерального прокурора Республики Беларусь и иным нормативным правовым актам. Законы, декреты, указы, постановления палат Парламента – Национального собрания Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь, Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, акты Генерального прокурора Республики Беларусь имеют большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам министерств, иных республиканских органов государственного управления и Национального банка Республики Беларусь, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

Кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам.

Гражданский кодекс Республики Беларусь имеет большую юридическую силу по отношению к другим кодексам и законам, содержащим нормы гражданского права.

Юридическая сила уставов, положений, инструкций, регламентов и правил определяется юридической силой нормативного правового акта, которым они утверждаются.

Нормативный правовой акт высшего государственного органа (должностного лица) имеет большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам нижестоящего государственного органа (должностного лица).

Новый нормативный правовой акт имеет большую юридическую силу по отношению к ранее принятому (изданному) по тому же вопросу нормативному правовому акту того же государственного органа (должностного лица).

Нормативный правовой акт, принятый (изданный) государственным

органом (должностным лицом), имеет большую юридическую силу по отношению к нормативному правовому акту государственного органа (должностного лица) одного уровня, если государственный орган (должностное лицо), принявший (издавший) такой акт, специально уполномочен на регулирование определенной области общественных отношений.

Структурные подразделения государственных органов не вправе принимать акты нормативного характера, если иное не определено законодательными актами Республики Беларусь».

Проанализировав часть статей указанных нормативных актов, можно сделать несколько выводов, которые могли бы быть, на наш взгляд, использованы при разработке и принятии Федерального закона Российской Федерации «О нормативных актах Российской Федерации».

Законом Республики Казахстан определяется особое место кодифицированного законодательного акта в системе законодательства Республики, что, на наш взгляд, является совершенно правильным решением: тем самым в систему законодательства вносятся стабильность и определенность. Кроме того, четко определяется правило, согласно которому законодательство должно приниматься после внесения изменения в кодифицированный законодательный акт. Особенностью казахстанского закона о нормативных правовых актах является то, что он четко определил сферы общественных отношений, регулируемых кодексами.

Законом Республики Беларусь определяется правило, на наш взгляд, до-

статочно оригинальное, но вносящее ясность и определенность места и юридической силы Гражданского кодекса РБ: то, что он имеет приоритет над всеми другими кодексами и законами, содержащими нормы гражданского права. Отсюда можно сделать вывод, что предполагается и приоритет над комплексными кодифицированными актами, если там содержатся нормы гражданского права.

В связи с изложенным выше полагаем предложить в плане законопроекта работы по федеральному закону «О нормативных правовых актах» следующее. Во-первых, необходимо четко определить в законе место кодифицированных законодательных актов в иерархии нормативных актов, приоритет кодифицированного законодательного акта над всеми иными федеральными законами, а также то, что обычные федеральные законы должны приниматься в дополнение к кодексам, которые регулируют важнейшие общественные отношения.

Во-вторых, необходимо определить при наличии коллизий правила действия актов. Например, при наличии противоречий в нормах нормативных актов разного уровня действуют нормы акта более высокого уровня. Нормы законов в случаях их расхождения с нормами кодифицированных законодательных актов могут применяться только после внесения в кодифицированные законодательные акты соответствующих изменений. При наличии противоречий в нормах нормативных правовых актов одного уровня действуют нормы акта, позднее введенные в действие.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24.03.1998 № 213-1 (ред. от 16.06.2004. № 566-II) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 1998. — № 2—3. — Ст. 25.

² Закон Республики Беларусь Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000. — № 7. — 2/136.

³ См.: Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. — М., 2004; *Казьмин И.Ф., Поленина С.В.* «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. — 1989. — № 12. — С. 3–9; *Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н.* Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. — 1992. — № 7. — С. 76–86; *Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.З., Козлов А.Е., Глушко Е.К.* Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // Государство и право. 1995. — № 3. — С. 57–68; а также см., например, текст проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», подготовленный московскими учеными: юристы России ждут закон о нормативных правовых актах // Журнал российского права. — 1997. — № 10. — С. 156–167.

⁴ *Рахманина Т.Н., Тихомиров Ю.А., Хабибулин А.Г.* Закон о нормативных правовых актах — актуальная повестка дня // Журнал российского права. — М.: Норма, 2006. — № 5. — С. 88–93.

⁵ Маслихат — местный представительный орган в Республике Казахстан // www.wikipedia.ru

⁶ Акимат — региональный орган исполнительной власти в Республике Казахстан. Главой акимата (правительства области) является аким, он представляет президента и правительство республики в области // www.wikipedia.ru

Аннотация

В статье проводится сравнительный правовой анализ законодательства Республики Казахстан и Республики Беларусь, в результате которого определяется место кодифицированного законодательного акта в системах законодательства этих стран. Предлагается использовать соответствующий правотворческий опыт указанных стран при разработке закона «О нормативных актах Российской Федерации».

Ключевые слова: кодифицированный законодательный акт, кодекс, законодательство, кодификация.

Summary

The article presents the comparative legal analysis of the legislation of the Republic of Kazakhstan and Belorussia. As a result the place of the codified legislative act in the systems of legislation of these countries is defined. It is offered to use the appropriate law-making experience of mentioned countries on elaboration of the law «About normative acts of the Russian Federation».