УДК 340.132

DOI: 10.18522/2313-6138-2021-8-1-6

Сухова Надежда Ивановна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории государства и права,
ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1,
e-mail: Sukhova777@yandex.ru

Sukhova, Nadezhda I.,
Associate Professor,
Department of State and Law Theory,
Saratov State Academy of Law,
1 Volskaya St., Saratov, 410056,
Russian Federation,
e-mail: Sukhova777@yandex.ru

К ВОПРОСУ О НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА НА УРОВНЕ ПОДЗАКОННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

NEUTRALIZATION OF THE LAW AT THE LEVEL OF SUBORDINATE LAW-MAKING

АННОТАЦИЯ. Подзаконное правотворчество выступает важным инструментом государственного управления и одним из необходимых уровней правового регулирования общественных отношений. Оно обладает рядом преимуществ, которые превращают подзаконные акты в действенное и эффективное средство воздействия. Однако подзаконное правотворчество способно создавать препятствия реализации акта высшей юридической силы, приводить к его нейтрализации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: закон; подзаконный акт; действие закона; нейтрализация закона; способы противодействия реализации закона; правотворчество.

ABSTRACT. Subordinate legislation is an important mean of public administration and one of the necessary levels of legal regulation of social relations. It has a number of advantages, which turn bylaws into an effective and efficient leverage. However, subordinate legislation is able to create obstacles in progress of the act of higher legal force, lead to its neutralization.

KEYWORDS: law; by-law; action of law; neutralization of law; ways of counteraction to implementation of law; law-making.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ:

Сухова Н.И. К вопросу о нейтрализации закона на уровне подзаконного правотворчества // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. 2021. Т. 8, № 1. С. 41–45. DOI: 10.18522/2313-6138-2021-8-1-6.

FOR CITATION:

Sukhova, N.I. Neutralization of the law at the level of subordinate law-making. *Bulletin of the Law Faculty, SFEDU*. 2021. Vol. 8, No. 1. P. 41–45 (in Russian). DOI: 10.18522/2313-6138-2021-8-1-6.

Многообразие и злободневность проблем упорядочения отношений подзаконными нормативными актами дали повод и достаточный материал, чтобы провести исследование вопроса о подзаконном противодействии осуществлению закона.

Вокруг подзаконного правотворчества в юридической науке ведутся порой острые споры и обсуждения. Чаще всего они касаются таких основных моментов, как: а) количественного соотношения законов и подзаконных нормативных актов; б) целесообразности и допустимости регламентации важных общественных отношений средствами подзаконного правотворчества.

Количественные параметры присутствия подзаконных нормативных актов в системе источников права стали предметом пристального внимания ученых советской юриспруденции [4, 5, 6]. Их изучение преследовало главным образом две цели: определение качества правового регулирования различных видов общественных отношений и обоснование особого положения закона в системе нормативных правовых актов. Сделанные тогда выводы и сегодня имеют значение для формирования представлений о закономерностях и факторах распространенности законодательного или подзаконного инструментария упорядочивания социальных связей. В частности, закономерно, количество актов высшей юридической силы значительно ниже количества подзаконных актов, а число законов зависит от предмета правового регулирования. Так, государственно-публичные отношения требуют принятия большего количества законов, а частноправовые (хозяйственные) отношения — актов подзаконного характера. Закономерным выглядит вывод о том, что качество законов не находится в тесной и прямой связи с количеством актов меньшей юридической силы.

Проблема целесообразности и пределов допустимости регламентации отношений подзаконными актами стала актуальной в связи с распространением в правовой системе такого феномена, как указное правотворчество. После распада Союза ССР и несколько лет спустя в стране важные и значимые общественные отношения регламентировались указами, хотя по своему характеру они — предмет законодательного воздействия. Естественно, такое по-

ложение вызывало сомнения в правомерности указов и критику в доктрине. Однако точку во всех спорах поставил Конституционный Суд РФ, признав целесообразность, допустимость и правомерность указов, если они носят временный характер, не противоречат Конституции РФ и федеральному законодательству, восполняют пробелы в праве¹.

Необходимость подзаконного регулирования продиктована общим и абстрактным характером норм, содержащихся в законе. В связи с этим указывается, что подзаконные установления имеют целью раскрыть содержание актов высшей юридической силы, конкретизировать их, восполнить имеющиеся пробелы, регламентировать отношения уровня, не поддающегося законодательному нормированию.

Немаловажное значение подзаконных актов состоит в установлении ими механизма реализации общих положений закона, который, устанавливая отправные, исходные правила регламентации важных общественных отношений, часто не сопровождает объективацию содержания закреплением путей и способов, порядка и процедур его претворения в реальные отношения. Эту задачу призваны решить подзаконные акты, в создании которых участвуют субъекты, в своей деятельности максимально приближенные к регулируемой сфере общественных отношений, осуществляющие управление отраслью отношений и способные создать наиболее оптимальный и адекват-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П по делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утв. названным Указом // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и ч. 2 ст. 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в ред. от 9 ноября 1995 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

ный порядок осуществления законодательных норм. Практика показывает, что это далеко и часто не так, о чем будем говорить ниже, на протяжении всей этой главы. Пока же отметим, что факторы, порождающие необходимость в подзаконном регулировании, а также его функциональная характеристика не вызывают больших сомнений в их полезности в правовом регулировании и обеспечении эффективного действия закона.

Требование полноты разговора о подзаконных актах обуславливает рассмотрение их особенностей, места среди системы источников правового регулирования, правил и процедур издания и др. Полагаем, что уровень исследования позволяет нам не останавливаться на перечисленных вопросах, которые хорошо известны широкому юридическому сообществу и их освещение в нем в какой-то мере обесценит смысл выделения части о противодействии закону посредством подзаконного регулирования.

Однако важным представляется упоминание о положительном потенциале рассматриваемого уровня источников российского права для правовой регламентации и создания условий для прогрессивных изменений предмета регламентации, а также наиболее актуальных и системных проблемах, связанных с формированием и действием актов подзаконного правотворчества.

Позитивные тенденции функционирования результата подзаконного правотворчества, помимо отмеченного, фокусируются, на наш взгляд, на нескольких регулятивно-функциональных возможностях подзаконных актов. Первая — возможность их выступления средством первичного нормоустановления. Указы Президента и постановления Правительства автономно от закона могут быть источником первичного правового регулирования в двух случаях: когда сфера общественных отношений не отнесена к законодательному регулированию, но потребности социального развития определяют их правовую регламентацию; когда необходимо оперативно ликвидировать пробел в законодательстве. В последнем случае названные субъекты подзаконного правотворчества должны соблюсти требование обратиться в законодательный орган с инициативой принять соответствующее правотворческое

решение. Например, Президент РФ в месячный срок вносит в Государственную Думу соответствующие проекты федеральных законов, рассматриваемые парламентом в первоочередном порядке.

Вторая — возможность быть катализатором развития системы правового регулирования, локомотивом в этом процессе. Она прежде всего связана с феноменом опережающего правотворчества. По мнению В.М. Баранова, опережающее правотворчество имеет место, когда нормодатель регламентирует новые стороны, этапы, процессы юридически значимой деятельности [1, с. 281]. Суть такой деятельности состоит в том, что в праве, официальных источниках права отражается не реальное состояние общественных отношений и их видовое многообразие, а модель несуществующего предмета правового регулирования, системы отношений или структура одного отношения, представляемая субъектом правотворчества на основе тщательных научных и прогнозных данных. По логике опережающего правотворчества внедрение модели несуществующего объекта способствует ускорению преобразований социальных связей и возникновению необходимых и полезных, «подтягиванию» отношений до более высокого уровня или стандарта. Средством обратного преобразующего отражения [3, с. 46–47] могут выступать и подзаконные акты с учетом их преимуществ перед актами высшей юридической силы.

Третья — возможность оперативного проведения эксперимента в правовой регламентации, тесно связана с предыдущей. Представляется, что феномен опережающего правотворчества, внедряющий в нормативную систему и в предмет регулирования новые объекты, создает одновременно условия проверить и оценить правотворческие расчеты в сфере правовой регламентации и апостериори определить состоятельность сделанных предположений в инструментах правового регулирования. В случае получения социально-полезного результата опыт опережающего подзаконного правотворчества можно переводить на уровень законодательной регламентации, и наоборот, усиление конфликтности регулирующей системы и системы реальных отношений должно стать причиной отказа от дальнейшего внедрения результата опережающего подзаконного право-

творчества и экстраполяции его на более высокую ступень нормоустановления. Вместе с тем при несоблюдении компетенционных правил и правил определения критериев выбора формы права опережающее правотворчество может перерасти в неправомерную подмену подзаконным актом закона. Это бывает при расширении актом подзаконного характера пределов правового регулирования [2, с. 23], составляет, как представляется, один из аспектов нейтрализации регулятивной силы закона.

Отмеченные преимущества подзаконного правотворчества в сочетании с имеющимися и нерешенными до сих пор после периода 1993–1998 гг. негативными характеристиками (отсутствие научно обоснованных, выверенных критериев разграничения сфер действия закона и подзаконного акта; чрезмерная свобода осуществления подзаконного правотворчества; низкое качество подзаконных актов из-за отсутствия грамотной практики приведения в соответствие актов разного уровня и др.) становятся детерминационными факторами противодействия осуществлению закона посредством нормативных правовых актов подзаконного характера.

Изучение практики подзаконного правотворчества, оценка его результатов на основе сравнительно-правового, системно-функционального и формально-юридического анализа позволило сформулировать гипотезу о вариантах противодействия осуществлению закона на подзаконном уровне.

1. Подмена закона нормативным правовым актом подзаконного характера имеет место, когда по вопросам, составляющим предмет регулирования посредством закона, принимается подзаконный акт. Этот способ противодействия закону можно продемонстрировать на примере регламентации отношений, связанных с проведением оценки регулятивного и фактического воздействия нормативного правового акта. Предметом указанных видов аналитической деятельности выступают проекты нормативных правовых актов, регламентирующих экономическую деятельность. К настоящему времени скопилось немало подзаконных нормативных актов различных министерств и ведомств, устанавливающих методики и правила проведения подобных оценок, что создает основания принятия законодательного акта

по этим вопросам. Кроме того, настоятельная потребность в законе связана с принятием федерального закона об обязательных требованиях¹. Однако указанные отношения продолжают регулироваться подзаконными актами.

2. Блокирование реализации положений закона наблюдается в случаях, когда подзаконный акт предназначен для конкретизации требований закона или обеспечения его механизмом реализации. Установление подзаконным актом неоправданно сложного алгоритма претворения в жизнь законодательных положений не способствует эффективности действия закона. Теоретически такого положения дел в правовом государстве быть не должно. Однако не запрещены дополнения и конкретизация общих норм закона на уровне подзаконных актов. Кроме того, сами законы содержат отсылочные нормы, в которых указано на необходимость принятия инструмента подзаконного регулирования, устанавливающего порядок реализации закона, всевозможные требования и т.д.

Так, во исполнение законодательства об охране здоровья граждан в Российской Федерации² приняты подзаконные акты³, установившие более строгие требования по сравнению с самим законом, чем затруднили реализацию закона в неизменившейся редакции и блокировали осуществление предпринимательской деятельности по оказанию первичной медико-санитарной помощи населению.

3. Маскировка подзаконного акта под акт внутреннего пользования с нарушением правотворческих процедур. Такой способ нейтрализации закона распространен и влечет признание актов, изданных органами испол-

¹ См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1), ст. 5007.

² См.: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6724; 2020. № 52 (ч. 1), ст. 8584.

³ См.: Приказ Минздравсоцразвития России от 15.05.2012 № 543н (ред. от 21.02.2020) «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.06.2012 № 24726) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 52; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.07.2020.

нительной власти недействующими по административному иску заинтересованных субъектов. Примером такого способа противодействия реализации закона может служить издание Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации 28 мая 1998 г. приказа № 314 «О минимальном размере ячеи в орудиях лова при промысле минтая в морских водоемах Дальнего Востока»¹. Решением Верховного Суда РФ от 16.12.2019 № АКПИ19-864² по административному иску ООО «Миккор-ЛТД» он был признан недействующим, поскольку содержал положения нормативного характера, рассчитанные на неоднократное применение в отношении неопределенного круга лиц. Кроме того, указанный акт Минсельхоза стал основанием привлечения истца к административной ответственности. По заявлению же ответчика приказ № 314 не обладает нормативными свойствами. Возникает вопрос, каким образом неисполнение его требований стало основанием привлечения к ответственности? Ответ на него был очевиден, а в контексте нашей гипотезы показательно то, что органы управления путем маскировки нормативного акта пытаются быстро урегулировать правовые ситуации, нарушая при этом установленные процедуры и нейтрализуя значение закона.

Все названные случаи практики подзаконного правотворчества выступают способами противодействия осуществлению закона, влекут нейтрализацию его регулятивной силы и оказывают негативное влияние на правовое регулирование и правовую систему российского общества. Определение рисков такого противодействия должно стать одной из задач в ходе подготовки проекта закона и на этапе законотворческой деятельности. В обоих случаях соответствующим субъектам архиважно определиться с родом возможного противодействия, его способом и средствами его предупреждения, активно используя имеющиеся в распоряжении научно-технологические разработки.

Литература

1. Баранов В.М. Достоинства и недостатки Отчета Федерального Собрания России о 20-летнем развитии отечественного законодательства // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1(125). С. 279–282.
2. Залоило М.В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 2. С. 20–29.
3. Мамчун В.В., Баранова М.В. Опережающее правотворчество как форма правотворческого риска // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 3(128). С. 43–61.
4. Сильченко Н.В. Количественное соотношение между видами актов и проблемы теории закона // Советское государство и право. 1988. № 2. С. 13–21.
5. Сильченко Н.В. Теория верховенства закона. Минск: Беларуская навука. 2015. 288 с.
6. Тихомиров Ю.А. Закон в социалистическом правовом государстве // Советское государство и право. 1988. № 10. С. 3–11.

¹ См.: СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Верховного Суда РФ от 16.12.2019 № АКПИ19-864 «О признании недействующим Приказа Минсельхозпрода РФ от 28.05.1998 № 314» // СПС «КонсультантПлюс».