

УДК 342.53(476)

Систематизация норм, закрепляющих правовой статус органов представительной власти

Козак М.А.

Учреждение образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова»

В настоящее время необходим новый подход к трактовке правового статуса представительных органов, расширению сферы их деятельности, четкого фиксирования их субъектного состава, определения и закрепления выполняемых ими функций, это возможно через анализ и упорядочение правовых норм, закрепляющих их функционирование.

Цель статьи – на основе систематизации и объединения всего массива законодательства, регулирующего деятельность представительных органов, классифицировать акты по различным основаниям для их последующего анализа.

Материал и методы. Нормативно-правовую базу статьи составили Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Единого правового классификатора Республики Беларусь», а также правовая база, закрепляющая правовой статус и функционирование представительных органов. Научно-теоретической базой послужили труды белорусских и российских правоведов. В качестве основных методов использовались анализ, синтез, моделирование.

Результаты и их обсуждение. В статье анализируется расположение актов законодательства, регулирующих деятельность органов представительной власти в Едином правовом классификаторе (ЕПК). Отдельные блоки актов конституционного законодательства, разделенные в ЕПК, регулирующие правовой статус представительных органов, свидетельствуют о том, что в структуре государственной власти представительные органы не объединены в единую систему. Считаем, что необходимо объединить все представительные органы в систему, что в дальнейшем поможет объединить весь массив законодательства о представительных органах в единый блок по принципу – общее направление деятельности и объединить в ЕПК под одним общим номером «01.10».

Заключение. Нам представляется необходимым принять Кодекс о представительной власти, что позволит объединить, унифицировать разрозненные правовые нормы в области правового регулирования представительной власти, заполнить существующие пробелы конституционного законодательства и, самое главное, признать в нашей правовой системе сам институт представительной власти, закрепив его легальное определение.

Ключевые слова: органы, представительные органы, власть, кодекс, систематизация, блок конституционного законодательства, классификатор.

Systematization of Norms Which Establish the Legal Status of Representative Authorities

Kozak M.A.

Educational Establishment “Vitebsk State P.M. Masherov University”

A new approach to the interpretation of the legal status of representative authorities, to expansion of their operation area, to clear establishment of their subject composition, to identification of their functions is needed at present. This becomes possible through the analysis and regulation of legal norms which establish their functioning.

The purpose is to classify acts in accordance with different caused for their further analysis on the basis of systematization and joining of the whole legislation body which regulates representative body operation.

Material and methods. The normative legal basis of the article is Law of the Republic of Belarus “On Normative Legal Acts”, President of the Republic of Belarus Decree “On the Approval of the Unified Legal Classificatory of the Republic of Belarus” as well as the legal base which establishes the legal status and functioning of representative bodies. The scientific theoretical basis is works by Belarusian and Russian law scientists. The main methods are analysis, synthesis and modeling.

Findings and their discussion. The place of legislation acts which regulate the operation of representative authorities in the Unified Legal Classificatory (ULC) is analyzed in the article. Some blocks of Constitution legislation acts, which are split in ULC and regulate the legal status of representative bodies, testify to the fact that within the structure of state power representative bodies are not joined into a unified system. We believe that it is necessary to unite all representative bodies into a system, which will further make it possible to join the whole legislative body on representative authorities into one block according to the general operation direction and include into ULC with the number of 01.10

Conclusion. We consider it important that the Representative Authority Code should be adopted which will make it possible to unite, unify separate legal norms in the field of legal regulation of representative authority, to fill the existing gaps of the Constitution legislation, and, which is most important, to recognize the institution of representative authority in our legal system by establishing its legal definition.

Key words: bodies, representative bodies, authority, code, systematization, Constitution legislation block, classificatory.

Белорусская правовая система в целом – это меняющийся, постоянно обновляющийся массив правовых актов, регулирующий все сферы жизнедеятельности общества. Как общество, так и государство эволюционирует, постоянно меняются институты, их функции, изменяется оценка уже устоявшихся истин. Особого внимания заслуживает такой феномен, как пути нахождения новых направлений реализации основного предназначения государства – защита интересов своих граждан через деятельность государственных органов. Необходимо повышение уровня эффективности работы органов, что зависит напрямую от уровня удовлетворенности граждан, от решения проблем, которые их беспокоят. Первыми в структуре государственных органов, которые должны напрямую взаимодействовать

с гражданами, являются представительные органы. К представительным органам автор относит Президента, Парламент, местные Советы депутатов всех уровней, к органам представительной власти – дополнительно – Всебелорусское народное собрание и органы территориального общественного самоуправления. Названные органы-институты должны постоянно совершенствоваться, подстраиваться под веяния времени, соответствовать запросам граждан. Чтобы быть проводником интересов граждан, их полномочия и деятельность не должны быть статичными. В настоящее время необходим новый подход к упорядочению правового статуса представительных органов, расширению сферы их деятельности, четкого фиксирования их субъектного состава, определения и закрепления выполняемых ими функций.

Цель – на основе систематизации и объединения всего массива законодательства, регулирующего деятельность представительных органов, классифицировать акты по различным основаниям для их последующего анализа.

Материал и методы. Нормативно-правовую базу статьи составили: Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Единого правового классификатора Республики Беларусь», а также правовая база, закрепляющая правовой статус и функционирование представительных органов. Научно-теоретическую базу составили труды белорусских и российских правоведов. В качестве основных методов использовались анализ, синтез, моделирование.

Результаты и их обсуждение. В рамках данной статьи предлагаем рассмотреть одно из направлений совершенствования правового статуса представительных органов – проведение систематизации правовых актов, устанавливающих правовой статус органов представительной власти. Проблеме систематизации белорусского законодательства в целом уделено внимание в работах белорусских авторов, таких как С.А. Балашенко, С.Г. Дробязко, Г.А. Василевич, Е.В. Гарбузова, М.Г. Гриневич, С.А. Калинин, И.И. Пляхимович, Н.В. Сильченко, М.Ф. Чудаков, В.А. Шаршун, А.С. Шилович. В то же время, несмотря на то, что имеются исследования в заявленной нами области, не получили широкого освещения особенности и проблемные моменты в вопросе систематизации законодательства, регулирующего деятельность органов представительной власти.

Данное направление актуально тем, что систематизация и объединение всего массива законодательства, регулирующего деятельность представительных органов, и последующий анализ этих нормативных правовых актов помогут выявить несоответствия между правовыми статусами всех органов представительной власти, тождественность их полномочий, соблюдение иерархии между органами при осуществлении их деятельности, отследить иерархию нормативных правовых актов, принимаемых представительными органами. По мнению современного белорусского теоретика права С.А. Калинина, именно «систематизация как непрерывный процесс, осуществляемый в различных формах.., позволяет преодолеть разрозненность всей совокупности актов, обеспечить их сбалансированность за счет усиления системных свойств права, сокращения количества нормативных правовых актов, усиления роли кодексов (законов)» [1, с. 16]. Отметим, что еще в 60-е годы прошлого столетия систематизацию относили к процессу совершенствова-

ния юридических норм, что «... означает создание стройной системы в соответствии с особенностями правового регулирования различных видов общественных отношений, установление необходимой связи, соподчинения и координации этих норм» [2, с. 5]. Данное заключение поддерживает и белорусский ученый С.Г. Дробязко, соотнося понятие «систематизация» с новым для нас понятием «гармонизация законодательства» [3, с. 78].

Для объединения всех правовых норм, регулирующих деятельность представительных органов в систему, на начальном этапе необходимо провести анализ и систематизацию всего правового массива таких актов. Отправной точкой систематизации правовых актов на современном этапе является итог работы Национального центра правовой информации по инвентаризации законодательства, который длился с 1998 года и включал в себя инвентаризацию законодательства, принятого за период с 1919 по 1998 год, последующее включение проверенных актов в Национальный реестр. Белорусские исследователи-практики А.С. Шилович, М.Г. Гриневич в своей статье дают оценку историческим и теоретическим аспектам систематизации белорусского законодательства, описывают процесс систематизации и инвентаризации всего белорусского законодательства, проводимый Национальным центром правовых исследований совместно с республиканскими органами государственного управления в пределах своей компетенции [4].

Одним из этапов систематизации можно назвать процесс классификации массива правовых актов, результатом которой стало утверждение Единого правового классификатора (далее ЕПК) Республики Беларусь, с последующими изменениями [5]. «ЕПК стал методологической основой систематизации законодательства и занял особое место в системе классификации правовой информации» [4, с. 21]. По мнению С.А. Калинина, «именно Единый правовой классификатор является важнейшим инструментом систематизации» [6, с. 17]. Итогом утверждения классификатора явилось формирование и издание на его основе свода законов Республики Беларусь, создание электронного банка данных правовой информации (ЭБДПИ).

В Республике Беларусь постепенно была сформирована нормативная правовая база, регулирующая порядок организации и деятельности высших и местных органов государственной власти, к которым, в частности, относятся органы представительной власти. Правовая основа регулирования деятельности органов представительной власти опирается на нормативные правовые акты, которые в своей совокупности в настоящее

время образуют отдельные блоки норм в целом в правовой системе Республики Беларусь и соответственно отдельные блоки в системе конституционного права. В частности, о наличии и проблемах выделения конституционного блока в системе права Республики Беларусь, в совместной научной статье пишут белорусский и китайский авторы С.Ю. Артемьев и Лю Игун [7]. Беря за основу рассуждения названных авторов, о наличии отдельной совокупности нормативных правовых актов, объединенных в блоки законодательства или отрасли права, под «отдельным блоком» мы понимаем совокупность актов, имеющих в качестве предмета своего регулирования статус и деятельность отдельного органа государственной власти, регулирование отдельного вида общественных или правовых отношений.

Для достижения поставленных нами задач необходимо первоначально отделить блок законодательства, регулирующего и закрепляющего правовой статус, и деятельность представительных органов от всего массива конституционного законодательства при помощи такой формы систематизации, как инкорпорация. По мнению С.А. Калинина, «инкорпорация является перспективным инструментом ... осуществляется без изменения установленного содержания права, в том числе путем объединения в сборники в определенном порядке» [6, с. 118].

Основой проведения инкорпорации будет являться предмет правового регулирования. Уточним, что предметом регулирования, лежащим в основе нашей систематизации, выступают общественные отношения, возникающие в процессе формирования, деятельности и осуществления своих полномочий органами представительной власти. Таким образом, главным категориальным (тематическим) признаком, по которому мы будем искать нормативные правовые акты, подпадающие под нашу систематизацию, будет являться совокупность норм, закрепляющая деятельность представительных органов. Уточним, что «категориальный признак – это признак, значения которого обозначают принадлежность объекта к какой-то категории. Для категориальных признаков имеет смысл лишь операция сравнения (совпадают или нет категории)» [8, с. 103].

Блок актов законодательства, объединенных названным предметом правового регулирования и обладающих указанным категориальным признаком, занимает существенную часть (массив) во всей отрасли конституционного права. Так, можно четко определить отдельные блоки нормативных правовых актов, которые регулируют деятельность Президента Республики Беларусь, отдельные блоки – деятельность Национального собрания, местных органов управ-

ления и самоуправления. Нормы, регулирующие избирательный процесс представительных органов, выделены в отдельный блок нормативных правовых актов. Названное объединение массива нормативных правовых актов в отдельные блоки совпадает с их расположением и объединением в Едином правовом классификаторе.

В настоящее время в соответствии с ЕПК акты, нормы которых регулируют деятельность представительных органов (Президента, Национального собрания, органов местного самоуправления), объединены под общим номером «01», который указывает на принадлежность к «конституционному законодательству». В свою очередь конституционное законодательство объединено в блоки, которые также разделены по предмету правового регулирования, т.е. нормы, регулирующие деятельность государственных органов, политических партий, общественных объединений, закрепляющие основы конституционного строя, правовое обеспечение нормотворческой деятельности и иные вопросы государственного регулирования (государственная статистика, учет, перепись населения, архивное дело, геральдическая служба, делопроизводство).

Органы, отнесенные нами к представительным, разделены в классификаторе под разными цифрами, так «01.10» – законодательство о Президенте, «01.11» – законодательство о Парламенте, «01.14» – Законодательство о местном управлении и самоуправлении. Отдельные блоки указывают на наличие различных объектов правового регулирования, что свидетельствует о том, что в структуре государственной власти представительные органы не объединены в систему, как это сделано, например, с судебными или исполнительными органами, которые имеют единые номера в классификаторе, под которыми объединена вся законодательная база, регулирующая деятельность всех исполнительных или судебных органов (01.12 и 01.13 соответственно).

В то же время в нашем случае интересен пример классификации, при которой объединен массив актов, закрепляющих деятельность органов надзора и контроля под одним номером – «01.15» (законодательство о контролируемых (надзорных) органах) – Прокуратура и Комитет государственного контроля. Основанием для классификации предположим в данном случае является «общее направление деятельности» (контроль и надзор), но что для нас является важным – данные органы законодательно не объединены в единую систему органов. Это отдельные государственные органы, имеющие свои собственные системы органов, обладающие обособленной компетенцией, выполняющие конкретные задачи, опирающиеся в своей деятельности на отдельные самостоя-

тельные нормативные правовые акты. Считаем, что по такому же принципу (общее направление деятельности) можно объединить в ЕПК под одним общим номером «01.10» и органы представительной власти.

Обратим внимание на то, что местные органы управления и самоуправления необходимо разделить, так как единственным общим признаком для них является «местный уровень», а никак не «общее направление деятельности», «выполнение единых задач» и т.д. (см. другие публикации автора). Таким образом, законодательство об органах местного самоуправления отнести под единый номер к представительным органам (наличие системы органов представительной власти нами доказывается в других работах), а органы местного управления к исполнительным органам под номером «01.12».

Необходимость объединения всех представительных органов в систему в дальнейшем поможет объединить весь массив законодательства о представительных органах в единое целое, а в последующем приведет и к объединению в единый акт, например, Кодекс о представительной власти.

Наличие кодифицированного акта будет соответствовать принципу правовой определенности, вытекающему из ст. 1 и ст. 7 Конституции Республики Беларусь, предполагающей достаточность и полноту правового регулирования общественных отношений, что означает, по мнению Конституционного Суда Республики Беларусь, обязательность взаимного согласования нормативных правовых актов, системность и комплексность правового регулирования. Такие подходы закреплены в статьях 5, 7 и 9 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [9, с. 40]. Создание кодифицированного акта повысит статус представительных органов, будет способствовать заполнению правовых пробелов, единому применению законодательства, закреплению новых правовых категорий, соответствующих современным требованиям государственного развития. Кодекс будет правовой гарантией отсутствия внутренней несогласованности и бессистемности законодательства в области регулирования отношений, связанных с представительной властью.

Кодекс будет способствовать более четкому разделению полномочий на местном уровне представительных и исполнительных органов, поможет законодательно разграничить правовое регулирование деятельности органов местного управления и органов самоуправления, закрепив законодательно реализацию принципа разделения властей на местном уровне – отделив представительную власть от исполнительной.

Необходимо обратить внимание, что новая редакция Единого правового классификатора принята в 2015 году, в соответствии с которой были внесены отдельные изменения в систематизацию и расположение актов законодательства, но, учитывая, что:

– по мнению ученых, «любая система классификации законодательства является временной и имеет свой оптимальный срок использования в первоначальном варианте, по истечении которого система должна уточняться и пересматриваться» [10, с. 63];

– наличие возможности в дальнейшем объединять «в разделы группу общественных отношений определенного вида, однородных по своей природе (например, законодательство о труде и занятости населения), либо отрасли, разнородные по природе общественных отношений, но объединенные тематическим признаком (например, законодательство в области обороны, национальной безопасности, правоохранительной деятельности) (рубрики) [11, с. 263];

– предусматривая динамику развития и совершенствования законодательства, в рубриках второго и последующих уровней уже предусмотрены резервы кодов, позволяющие вводить дополнительные рубрики» [11, с. 263]. Надеемся, что наше предложение может быть рассмотрено при принятии новой редакции ЕПК.

Заключение. Все вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы.

Необходимо ввести в научный оборот отрасли конституционного права понятие «блок актов законодательства, закрепляющий организационно-правовой статус органов представительной власти», под которым следует понимать комплекс правовых норм, направленных на правовое закрепление общественных отношений, возникающих в процессе осуществления представительной власти представительными органами в целях обеспечения представительства интересов электората.

Отдельные блоки актов конституционного законодательства, разделенные в ЕПК, регулирующие правовой статус представительных органов, свидетельствуют о том, что в структуре государственной власти представительные органы не объединены в единую систему. Считаем, что необходимо объединить все представительные органы в систему, что в дальнейшем поможет объединить весь массив законодательства о представительных органах в единый блок по принципу – общее направление деятельности, и объединить в ЕПК под одним общим номером «01.10». Такое объединение в последующем приведет и к объединению всех актов законодательства, регулирующих правовой статус представительных органов в единый акт, например, Кодекс

о представительной власти. Принятие такого кодифицированного акта позволит объединить, унифицировать разрозненные правовые нормы в области правового регулирования представительной власти, заполнить существующие пробелы конституционного законодательства и, самое главное, признать в нашей правовой системе сам институт представительной власти, закрепив его легальное определение.

ЛИТЕРАТУРА

1. Калинин, С.А. Проблемы реформы системы права в Республике Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.А. Калинин; БГУ – Минск, 2001. – 20 с.
2. Братусь, С.Н. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / С.Н. Братусь, И.С. Самошенко. – М., 1962. – 575 с.
3. Дробязко, С.Г. Юридическая природа гармонизации законодательства в процессе его совершенствования / С.Г. Дробязко // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы: сб. науч. тр.: в 2 т. – Минск: БГУ, 2008. – Т. 1. – С. 77–82.
4. Шилович, А.С. О роли систематизации законодательства в правотворчестве / А.С. Шилович, М.Г. Гриневич // Право.by. – 2009. – № 4. – С. 19–24.
5. Об утверждении Единого правового классификатора Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г. № 1 (с изм. и доп. от 17 июля 2015 г. № 328) // КонсультантПлюс: Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
6. Калинин, С.А. Инструментальные подходы к систематизации законодательства Республики Беларусь / С.А. Калинин // Закон: стабильность и динамика: материалы заседания Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1–3 июня 2006 г. / отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М.: Юрид. фирма «Контракт», 2007. – С. 115–119.
7. Артемьев, С.Ю. К вопросу о конституционном блоке в Республике Беларусь / С.Ю. Артемьев, Лю Игун // Право.by. – 2013. – № 5. – С. 33–39.
8. Дьяконов, А. Методы решения задач классификации с категориальными признаками / А. Дьяконов // Прикладная математика и информатика. Труды факультета Вычислительной математики и кибернетики МГУ имени М.В. Ломоносова. – 2014. – № 46. – С. 103–127.
9. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О государственной службе в Республике Беларусь”»: Решение Конституционного суда Республики Беларусь от 25 мая 2009 г. № Р-330/2009 // Вестн. Конституционного суда Респ. Беларусь. – 2009. – № 2.
10. Калинин, С.А. Классификация нормативного массива как инструмент совершенствования права Республики Беларусь / С.А. Калинин // Право и демократия: сб. науч. тр. / редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2010. – Вып. 21. – С. 55–63.
11. Шаршун, В.А. О некоторых вопросах разработки новой редакции Единого правового классификатора Республики Беларусь / В.А. Шаршун // Информационные технологии и право (Правовая информатизация – 2015): материалы V Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 28 мая 2015 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь; под общ. ред. Е.И. Коваленко. – Электрон. дан. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2017.

Поступила в редакцию 14.09.2017 г.