

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФОРМЫ

Соловьев Павел Витальевич,

старший преподаватель
кафедры теории и истории государства и права
Полоцкого государственного университета,
Республика Беларусь, г. Новополоцк

Регулирование политических, экономических, социальных и иных отношений в современном обществе невозможно без такого инструмента как нормативный правовой акт, поэтому нормотворчество как основа этой деятельности само подвергается обстоятельной правовой регламентации. Исследуем вопрос конституционно-правового обеспечения нормотворческой деятельности через анализ двух уровней правового регулирования: 1) правовое регулирование на уровне Конституции; 2) правовое регулирование на уровне специального законодательного акта о нормотворчестве.

1. Фундамент правового регулирования нормотворчества состоит из норм Основного Закона. Конституция в нормотворчестве – документ, который, с позиции высшей юридической силы определяет организацию нормотворческой деятельности государства, а также задает ориентиры для содержания создаваемых нормативных актов.

Конституция Республики Беларусь определяет систему нормотворческих органов, которая строится на реализуемом в Основном Законе принципе разделения властей и механизме сдержек и противовесов. В ней закреплены основные нормотворческие полномочия Президента, Парламента, Правительства, высших судебных, органов местного управления и самоуправления; определены существенные аспекты реализации нормотворческих полномочий (процедура принятия, формы актов, юридическая сила и др.), например при правовом регулировании общественных отношений законодатель может действовать лишь в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (ч. 2 ст. 7); нормотвор-

ческий результат – правовой акт или его отдельное положение, признанное в установленном законом порядке противоречащим положениям Конституции, не имеет юридической силы (ч. 3 ст. 7); нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом (ч. 4 ст. 7); граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных дел, в том числе и в сфере нормотворческой деятельности (ст. 37); Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы и распоряжения; в случаях, предусмотренных Конституцией, Президент издает декреты, имеющие силу законов (ст. 85) и др.

В то же время Конституцией установлены основные начала для содержания создаваемых нормативных актов: человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства, что требует от нормативных актов соответствующего содержания (ч. 1 ст. 2); законодатель при осуществлении нормотворческой деятельности должен следовать принципу верховенства права, который, например, предполагает отсутствие правовой неопределенности в нормативных актах (ч. 1 ст. 7); Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (ст. 8); ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц, что запрещает установление иных ограничений в нормативных актах (ч. 1 ст. 23); государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности, что, например, исключает установление преференций для государственных субъектов хозяйствования при правовом регулировании предпринимательства или налоговых отношений (ч. 1 ст. 13) и др. В конституциях зарубежных государств ситуация схожая: уяснение основных начал нормотворческой деятельности осуществляется через толкование общих конституционных норм.

Конституции постсоветских государств не имеют специальных разделов о нормотворчестве, данные вопросы вклю-

чаются в общий текст разделов о правовом статусе высших государственных органов, например Конституции Российской Федерации, Казахстана, Армении и Туркменистана и др. Некоторое исключение в этом плане составляет Конституция Азербайджана, которая содержит гл. X «Система законодательства», посвященную вопросам нормотворчества, в том числе с указанием на нормотворческий принцип справедливости (ч. 1 ст. 149). При этом в российской юридической науке высказана идея о необходимости закрепления в тексте Конституции Российской Федерации норм о наиболее значимых вопросах, отправления законотворческой функции государственными органами [1, с. 14].

Конституции европейских государств часто содержат специальные разделы, посвященные нормотворчеству, но сориентированные главным образом на регламентацию законотворческого процесса. Например, разд. «Законодательство Федерации и законодательные процедуры» (ст. ст. 70 – 82 Основного Закона ФРГ), гл. «О разработке законов» (ст. ст. 81 – 92 Конституции Испании), разд. «Составление законов» (ст. ст. 70 – 82 Конституции Итальянской Республики), гл. «Законы и другие предписания» (гл. 8 Конституции Швеции), разд. «Федеральный законодательный процесс» (ст. ст. 41 – 49 Федерального конституционного закона Австрии), «Законодательство» (гл. 6 Конституции Финляндии) и др. Некоторой спецификой отличается Конституция Польши, которая содержит раздел под названием «Источники права», где кратко раскрывается вопрос видов нормативных правовых актов и общие правила заключения международных договоров. В текстах современных конституций членов Европейского союза в рамках положений о нормотворчестве также уделяется внимание взаимодействию национального и наднационального права.

Выделение в конституциях специального раздела о нормотворчестве необходимо в силу особой важности нормотворческих отношений, которые, на наш взгляд, входят в категорию «основы основ» [2, с. 118], включающую отношения, подлежащие упорядочиванию на уровне Основного Закона. Однако данный тезис нельзя назвать основанием для немедленного изменения Конституции Республики Беларусь с целью создания специального раздела о нормотворчестве. В настоящее время Конституция Республики Беларусь специального раздела

о нормотворчестве не выделяет, подобные вопросы включены в конституционный текст, посвященный основам конституционного строя и системе государственных органов, что позволяет этим нормам также эффективно регулировать нормотворческие отношения. Тем не менее, в последующем при проведении конституционной реформы в текст Конституции должен быть включен специальный раздел о нормотворчестве с названием «Нормативные акты и нормотворческая деятельность». Введение подобного раздела позволит регулировать нормотворчество на соответствующем его важности высоком уровне нормативного регулирования, обеспечит стабильность правового обеспечения нормотворческой деятельности и главным образом закрепит принципы нормотворчества, которые станут обязательными для всех субъектов нормотворчества на всех стадиях нормотворческого процесса. Данный раздел должен также включить положения о месте наднационального права в национальном правовом порядке, что актуально для Республики Беларусь в свете межгосударственных интеграционных процессов.

2. Юридическая природа конституции как документа, призванного установить основы политической, правовой, экономической, социальной и других систем общества, характеризуется необходимостью развития конституционных норм в законодательстве. Конституционное право – «полиисточниковая отрасль» [3, с. 67], представленная всеми основными видами нормативных правовых актов. Конституционные положения об основах нормотворчества находят свое развитие в подконституционных актах, в первую очередь на уровне специального законодательного акта о нормотворчестве.

Идея специального законодательного акта о системе нормативных правовых актов и нормотворческой деятельности берет свое начало в советских правовых исследованиях. О разработке такого закона «начали говорить во второй половине 80-х гг. прошлого века для совершенствования правовой системы СССР» [4, с. 159]. Подобный законодательный акт стали образно именовать «закон о законах» [5].

Сегодня в постсоветских государствах реализованным на практике «законом о законах» являются законы о нормативных правовых актах, которые определяют понятие и виды нормативных правовых актов, регулируют вопросы нормотворческой

деятельности. Современная правовая наука считает законы о нормативных правовых актах «необходимым минимумом» [6, с. 22; 7, с. 24] в деле выстраивания эффективной системы нормативных правовых актов. Следующим этапом эволюционирования «закона о законах» может быть его распространение на все источники права.

В Республике Беларусь первый Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» принят в 2000 году. Новый Закон «О нормативных правовых актах» принят в 2018 году.

Законы о нормативных правовых актах (правовых актах) имеются в национальном законодательстве почти всех государств СНГ:

— Конституционный закон Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 г. № 21-IVKQ «О нормативных правовых актах»;

— Закон Республики Армения от 28 марта 2018 г. № ЗР-180 «О нормативно-правовых актах»;

— Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК «О правовых актах»;

— Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»;

— Закон Республики Молдовы от 22 декабря 2017 г. № 100 «О нормативных актах»;

— Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. № 1414 «О нормативных правовых актах»;

— Закон Туркменистана от 26 августа 2017 г. № 589-V «О правовых актах»;

— Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 г. № 160-II «О нормативно-правовых актах».

Исключение среди государств – участников СНГ составляет Российская Федерация, в которой работа над проектом федерального закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» ведется уже более 20 лет, однако по политическим и иным причинам закон до сих пор не принят. Однако многие субъекты Российской Федерации приняли региональные законы о нормативно-правовых актах, которые по содержанию схожи с аналогичными законами постсоветских государств.

Указанные законы о нормативных правовых актах (в том числе Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах») являются специальными законодательными актами, направленными на нормативно-правовое регулирование систе-

мы нормативных правовых актов, а также представляют собой законодательный свод общеобязательных правил нормотворческой деятельности. Они являются базовыми документами в нормотворческой деятельности.

В таких законах законодатель стремится посредством принятия единого законодательного акта урегулировать весь перечень вопросов, касающихся функционирования в государстве системы нормативных правовых актов: определяется исчерпывающий перечень видов нормативных правовых актов, которые могут приниматься в государстве, и их иерархия; определяется порядок подготовки, проведения экспертиз, принятия, опубликования, вступления в силу, действия, толкования и систематизации нормативных правовых актов. Законы о нормативных правовых актах позволяют на уровне законодательного акта охватить все уровни нормотворчества и быть обязательным руководством для всех нормотворческих органов, чего не позволяет добиться практика регулирования нормотворческой деятельности через регламенты нормотворческих органов или через подзаконный уровень правового регулирования.

Однако, соблюдая принцип научной объективности, следует отметить следующее. Любой закон о нормативных правовых актах, в том числе и Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», можно рассматривать не только с положительных позиций, называя его главным делом в «устройстве и усовершенствовании системы источников права Республики Беларусь» [8, с. 62]. Необходимость и значимость Закона «О нормативных правовых актах» не так уж и бесспорна.

Во-первых, данный нормативный правовой акт, устанавливая понятия и виды нормативных правовых актов, дублирует положения Конституции и законов, определяющих правовой статус нормотворческих органов.

Во-вторых, правила, упорядочивающие создание нормативных правовых актов, многообразны и разнородны по своему характеру: одни закрепляют возможные формы актов, другие определяют требования к их содержанию, третьи – процедуру принятия. Многие правила, применяемые в нормотворчестве, и вовсе направлены на решение сугубо технико-юридических, процедурных вопросов, а «они недостаточно значительны, чтобы решаться в законе» [9, с. 77]. Так, ст. 38 Приложения к Закону

«О нормативных правовых актах» (ранее ст. 36 в предыдущем Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь») определяет, что ссылки на акт (его структурный элемент) в этом же акте применяются с использованием слова «настоящий».

В теории права, в конституционном праве закон считается концептуальным нормативным правовым актом, принимаемым парламентом, который закрепляет принципы регулирования наиболее важных общественных отношений. Обобщенный характер нормативных предписаний закона позволяет установить базовые положения в правовом регулировании отдельных сфер общественных отношений и в то же время обеспечить ему статус компактного документа с сохранением простоты ознакомления с ним.

Закон «О нормативных правовых актах» регулирует как важнейшие вопросы системы и видов нормативных правовых актов, нормотворческого процесса, так и решает ряд вопросов, которые сложно отнести к уровню закона, например: вопросы юридической техники (ст. 29 Закона: при изложении текста нормативного правового акта следует использовать преимущественно утвердительные предложения в настоящем времени); незначительные вопросы нормотворческой процедуры (ст. 46 Закона: проект нормативного правового акта, направляемый на согласование, должен быть завизирован руководителем государственного органа, вносящего этот проект в нормотворческий орган, а в отсутствие руководителя – его первым заместителем или лицом, исполняющим обязанности руководителя) и др. Все это предмет подзаконного регулирования.

На наш взгляд, при дальнейшем совершенствовании законодательства о нормотворческой деятельности Закон «О нормативных правовых актах» следует принять в форме кодекса. В данном случае стремление к полному правовому регулированию нормотворчества в одном документе будет оправдано, поскольку кодекс – это системообразующий нормативный правовой акт, закрепляющий нормы (в том числе и принципы) правового регулирования наиболее важных общественных отношений и обеспечивающий наиболее полное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений. Форма кодекса также позволит решать возможные коллизии с законами в пользу первого.

При этом название данного кодекса может быть сформулировано как Кодекс о нормативных правовых актах и нормотворческой деятельности, что будет в полной мере отражать предмет его правового регулирования, который охватывает как систему нормативных правовых актов, так и систему нормотворческой деятельности.

В этой связи обращает на себя внимание концепция Н. В. Сильченко о кодексе об источниках права (либо связка кодекс об источниках права и кодекс о правотворческой деятельности). По мнению ученого, такой кодекс должен определить и структурировать источники действующего права, их иерархию и урегулировать нормотворческие вопросы [10, с. 61]. Подобные идеи также можно найти и среди российских ученых [11; 12, с. 331; 13]. Однако на данный момент законодательству стран СНГ опыт принятия кодекса (закона) об источниках права незнаком, и мы имеем дело только с законами и кодексами о нормативных правовых актах. Реализация данной продуктивной идеи, без сомнения, позволила бы перевести систему источников права на более высокий уровень организации и повысить ее эффективность. Однако соединение в одном нормативном акте положений о различных источниках права может оказаться невыполнимой задачей, так как каждый из источников права отличается спецификой своей внутренней системы, а также в вопросах подготовки, принятия, толкования, систематизации и т. п.

Обобщая вопрос специального законодательного акта о нормотворчестве, следует заключить следующее. Опыт функционирования законов о нормативных правовых актах показывает, что урегулирование системы нормативных правовых актов и нормотворческой деятельности в рамках единого законодательного акта позволяет свести воедино нормативные предписания, касающиеся порядка принятия нормативных правовых актов, придать общеобязательный официальный характер тем правилам, которые сложились на практике и применяются нормотворческими органами на уровне правового обычая. Специальный законодательный акт по вопросам нормотворчества позволяет повысить качество нормотворческих решений, придать такой деятельности системный характер.

Исследовав проблему конституционно-правового регулирования нормотворческой деятельности, также можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства:

1) при проведении конституционной реформы в текст Конституции Республики Беларусь включить специальный разд. «Нормативные акты и нормотворческая деятельность», который будет определять конституционно-правовые основы системы нормативных актов и системы нормотворческой деятельности, в том числе посредством закрепления принципов нормотворчества. Данный раздел должен также включить положения о месте наднационального права в национальном правопорядке;

2) на следующем этапе совершенствования правового обеспечения нормотворческой деятельности принять закон о нормативных правовых актах в форме Кодекса о нормативных правовых актах и нормотворческой деятельности, который должен стать нормативным актом, обеспечивающим наиболее полное правовое регулирование нормотворческих отношений.

Список использованных источников

1. Юртаева, Е. А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества / Е. А. Юртаева // Журнал рос. права. – 2006. – № 5. – С. 12–22.

2. Пугачев, А. Н. Предмет, объекты и пределы конституционного регулирования / А. Н. Пугачев // Вест. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д, Экон. и юрид. науки. – 2012. – № 14. – С. 117–125.

3. Пляхимович, И. И. Система конституционного законодательства Беларуси / И. И. Пляхимович // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2008. – № 2. – С. 65–77.

4. Липень, С. В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ: возможности сравнительно-правового исследования / С. В. Липень // Вест. Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 4. – С. 159–164.

5. Казьмин, И. Ф. «Закон о законах»: проблема издания и содержания / И. Ф. Казьмин, С. В. Поленина // Советское государство. – 1989. – № 12. – С. 3–9.

6. Сильченко, Н. В. Система формальных источников современного права и проблемы правового регулирования правотворческой деятельности / Н. В. Сильченко // Журнал рос. права. – 2017. – № 10. – С. 13–24.

7. Сильченко, Н. В. Вопросы субординации между типичными, нетипичными и модифицированными источниками права / Н. В. Сильченко // Право. Экономика. Психология. – 2016. – № 2. – С. 22–25.

8. Сильченко, Н. В. Директива Президента : правовая природа, место и роль в правовой системе и системе источников современного белорусского права / Н. В. Сильченко // Юстиция Беларуси – 2009. – № 6. – С. 62–66.

9. Пиголкин, А. С. Инициативный проект Закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» / А. С. Пиголкин, Т. Н. Рахманин // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 76–86.

10. Сільчанка, М. У. Тэорыя крыніц беларускага права : манаграфія / М. У. Сільчанка. – Гродна : ГрДУ, 2012. – 253 с.

11. Ершов, В. В. О формах российского права : Федеральный закон (проект) / В. В. Ершов // Российское правосудие. – 2008. – Спец. выпуск к VII Всероссийскому съезду судей. – С. 103–115.

12. Арзамасов, Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография / Ю. Г. Арзамасов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 480 с.

13. Румянцев, М. Б. Принципы правотворчества и их классификация [Электронный ресурс] / М. Б. Румянцев // Законодательство и экономика. – 2015. – № 11 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.