

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342

НОРМОТВОРЧЕСТВО В СФЕРЕ ОХРАНИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С УЧЕТОМ ПОЛОЖЕНИЙ НОВОГО ЗАКОНА «О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ»*канд. юрид. наук, Е.С. БОРОДУЛЬКИНА**(Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Минск)*

В настоящей статье на примере нормотворчества в сфере охранительного законодательства рассматриваются проблемные аспекты реализации принципов стабильности, социально-экономической обусловленности, научности. Особое внимание уделяется проблеме обеспечения баланса динамизма и стабильности уголовного законодательства, публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов. На основе анализа нового Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», и практики его применения автором предлагаются направления совершенствования нормотворческой деятельности. Делается вывод, что реализация принципа научности и максимальное использование потенциала прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов положительно скажутся как в целом на нормотворческом процессе, так и позволят повысить качество охранительного законодательства.

Ключевые слова: *нормотворческая деятельность, стабильность, динамизм, социально-экономическая обусловленность, научность, прогнозирование.*

Введение. В то время как в ряде стран постсоветского пространства (например, Российская Федерация, Украина) все еще отсутствуют специальные законодательные акты о нормотворчестве, в Республике Беларусь с 2019 г. применяется новый Закон «О нормативных правовых актах» (далее – Закон об НПА) [1], пришедший на смену закону, действовавшему почти в течение двадцати лет. Несмотря на то, что период действия Закона об НПА незначительный, в рамках деятельности Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (далее – НЦЗПИ) как субъекта, уполномоченного осуществлять юридическую экспертизу нормативных правовых актов, так и ответственного исполнителя по подготовке ряда плановых законопроектов уже накоплен определенный опыт применения положений нового базового закона о нормотворчестве.

В настоящей статье речь пойдет о нормотворчестве в сфере охранительного законодательства. Прежде всего, это блок уголовного права (в частности, разработка проекта Закона «Об изменении кодексов по вопросам уголовной ответственности», предусмотренного п. 27 плана подготовки законопроектов на 2020 год, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 26 декабря 2019 г. № 482 [2] (далее – плановый законопроект об уголовной ответственности)) и административно-деликтного права, так как НЦЗПИ являлся одним из разработчиков проекта нового Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП), в настоящее время принятого в первом чтении Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь.

Предлагаем рассмотреть отдельные аспекты нового Закона об НПА в преломлении к нормотворческой деятельности в сфере охранительного законодательства, заострив внимание на некоторых проблемах, которые, на наш взгляд, следует решить в целях ее совершенствования (как с точки зрения повышения качества правового регулирования, так и с точки зрения формирования адекватной правоприменительной практики).

Основная часть. 1. Первый аспект – *стабильность законодательства*. Одной из важных задач, которые были поставлены Президентом Республики Беларусь при подготовке нового Закона об НПА, было названо обеспечение стабильности законодательства. В целях реализации этого направления перечень принципов нормотворческой деятельности был расширен и дополнен принципом стабильности правового регулирования общественных отношений (ч. 1 ст. 6 Закона об НПА). Суть его состоит в ограничении частого изменения нормативных правовых актов и принятии мер по обеспечению их надлежащего качества, полноты и эффективности правового регулирования (ч. 10 ст. 6).

На реализацию данной идеи направлен ряд требований Закона об НПА. Например, предусмотрен запрет на изменение нормативного правового акта ранее, чем через год после его принятия или внесения в него последних изменений (согласно положениям ст. 35 Закона об НПА: «изменение нормативного правового акта ранее чем через год после его принятия (издания), внесения в него последних изменений допускается, как правило, на основании требований нормативного правового акта большей юридической силы, если иное не предусмотрено законами или актами Президента Республики Беларусь»). Кроме того, новым Законом об НПА достаточно детально регламентирован порядок реализации пакетного принципа подготовки проектов нормативных правовых актов. Данный принцип реализуется не только посредством внесения пакета связанных проектов, но и требованиями к обоснованию, в котором должна быть отражена информация о тех

проектах нормативных правовых актов, подлежащих подготовке в связи с принятием основного проекта (ч. 1 ст. 50 Закона об НПА).

Все усилия законодателя в направлении обеспечения такого качества нормативного материала, как его стабильность, вряд ли нуждаются в дополнительной аргументации, поскольку непрерывная интенсивность нормотворчества или как ее называют в доктрине – перманентная новеллизация [3], фактически неизбежно приводит к обесцениванию правового материала, что, по нашему мнению, особенно может навредить такой «чуткой» отрасли, как уголовное право.

Рассматривая новеллы уголовного законодательства, следует отметить следующую тенденцию: если в 2017 г. и 2018 г. изменения в Уголовный кодекс Республики Беларусь (далее – УК) [4] вносились всего один раз, то 2019 г. оказался «богатым» на корректировки: три Закона были приняты и уже вступили в силу. Можно ли утверждать о наличии стабильности законодательства в этом случае? Уместным будет привести цитату белорусского ученого, профессора А.В. Баркова о том, что «чрезмерно частое вмешательство в содержание Уголовного кодекса нарушает его стабильность и будоражит судебную практику» [5]. Законодатель в этом случае как будто сам признается в ошибочности своей деятельности ранее, следовательно, правовые предписания могут вызвать отторжение у общества и рассматриваться как «юридическая демагогия».

Вместе с тем, не все так однозначно, поскольку наравне с принципом стабильности в ст. 6 Закона об НПА предусмотрен *принцип социально-экономической обусловленности*, предполагающий, в том числе, соответствие принимаемых нормативных правовых актов социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства. Два указанных принципа – принцип стабильности и социально-экономической обусловленности – отражают существующий в теории права подход, согласно которому неотъемлемыми и неразрывно связанными между собой являются стабильность и динамизм законодательства [6, с. 232]. Стабильность уголовного законодательства позволяет должным образом овладеть его предписаниями, способствует формированию последовательной практики его применения. В то же время уголовное законодательство должно адекватно реагировать на общественные изменения, т.е. быть динамичным и развиваться. Надлежащий баланс между стабильностью и динамизмом уголовного законодательства является показателем его качества и служит предпосылкой его эффективности [6, с. 232].

Реализация обозначенного диалектического единства на практике вызывает ряд вопросов. В качестве примера можно рассмотреть подготовку планового законопроекта об уголовной ответственности.

Анализ всех поступивших в 2019 г. в НЦЗПИ предложений по корректировке уголовного закона свидетельствует о повышенном внимании к вопросам ответственности за экономические преступления. Это вполне оправдано, поскольку последнее десятилетие государством проводится активная непрерывная политика по либерализации уголовной и административной ответственности в этой сфере. Обратим внимание на одну из самых применимых на практике статей – ст. 243 «Уклонение от уплаты сумм налогов, сборов» УК. При подготовке планового законопроекта было высказано множество предложений по корректировке данной статьи, причем они носили разнонаправленный характер. С одной стороны, бизнес-сообщество настаивало на необходимости снижения сроков лишения свободы в том случае, если уклонение налогов влекло причинение ущерба в особо крупном размере (ч. 2 ст. 243 УК, квалифицированный состав). В настоящее время санкция статьи предусматривает семь лет лишения свободы, а с целью изменения тяжести преступления (с тяжкого на менее тяжкое) в качестве наказания предлагалось установить шесть лет. Предлагалось также повысить размер ущерба по данному составу преступления, а также определить императивное освобождение от уголовной ответственности лиц, впервые совершивших налоговые преступления, в случае погашения ущерба. С другой стороны, поступали абсолютно диаметрально противоположные предложения от заинтересованных государственных органов в части ужесточения ответственности при уклонении от уплаты обязательных платежей. Например, о криминализации уклонения от уплаты взносов в Фонд социальной защиты населения, а также уменьшения размера крупного и особо крупного ущерба для физических лиц. Чем ниже денежная граница порога размера ущерба, тем вероятнее ответственность наступает по квалифицированному составу и соответственно, влечет более суровое наказание.

Как уже было отмечено, предложений поступило множество. Однако насколько своевременны предлагаемые корректировки? Проанализируем динамику применения рассматриваемой статьи.

В течение последних четырех лет лишение свободы по ч. 1 ст. 243 УК судами не назначалось. Что касается ч. 2 данной статьи, то к наказанию в виде лишения свободы было осуждено в 2016 г. – 43 человека, в 2017 г. – 17, в 2018 г. – 18, а в 2019 г. – 11. При этом срок лишения свободы назначался преимущественно в размере, приближенном к минимальному пределу санкции. Кроме того, прослеживается общая тенденция уменьшения общего числа зарегистрированных преступлений по уклонению от уплаты налогов [7].

Ключевым моментом является то, что лишь в июле 2019 г. вступили в силу последние изменения, внесенные в ст. 243 УК (в частности, об увеличении сумм крупного и особо крупного ущерба). То есть еще не сформирована правоприменительная практика, а предложения о ее корректировке разработчику уже поступают. С учетом изложенного, в рамках подготовки планового законопроекта об уголовной ответственности было принято решение не вносить изменения в ст. 243 УК.

Таким образом, полагаем, что в целях реализации баланса диалектических идей о стабильности и динамизме, и, соответственно, принципов сохранения стабильности правового регулирования общественных отношений и социально-экономической обусловленности, сегодня следует очень осмотрительно подходить к корректировке норм, которые подвергались изменениям в последние годы. Изменение уголовного законодательства может осуществляться только на основании глубокого анализа уже проведенных уголовно-правовых реформ, а либерализация, или наоборот, ужесточение ответственности, не могут являться самоцелью. Основной задачей является обеспечение соразмерности наказания содеянному. Уголовный закон может и должен способствовать улучшению делового климата при условии, что он обеспечивает экономическую безопасность государства.

2. Еще один аспект, на который следует обратить внимание – это одно из ключевых нововведений Закона об НПА в части *расширения участия граждан и юридических лиц в нормотворческом процессе*. Прежде всего, это касается публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов и правового мониторинга. Данное направление напрямую связано с реализацией принципа защиты прав, свобод и законных интересов граждан, юридических лиц, интересов общества и государства, социальной справедливости (ч. 5 ст. 6 Закона об НПА), предполагающего, что при планировании, подготовке, принятии (издании) и реализации нормативных правовых актов учитывают мнение населения и интересы его различных групп. Участие граждан позволяет максимально заложить в основу закона ожидания лиц, в интересах которых принимается решение, а также создать прозрачную процедуру подготовки законов. От этого во многом зависит в последующем соблюдение обычными гражданами требований и запретов, содержащихся в правовых нормах [8, с. 64].

Можно констатировать, что уже сейчас интегрирование участия граждан в нормотворческий процесс происходит на самых ранних его этапах. Наиболее ярким в этом отношении примером является подготовка проекта нового КоАП.

Так, при формировании концепции КоАП, был проведен сбор предложений по совершенствованию мер административной ответственности. В течение января 2020 г. было получено более 2000 откликов граждан (на Правовом форуме Беларуси, по электронной и обычной почте, в социальных сетях и негосударственных информационных ресурсах). Зачастую респондентами поднимались вопросы об ужесточении ответственности за жестокое обращение с животными, о корректировке нарушений правил содержания собак и кошек, о нарушении правил пользования жилыми помещениями, то есть наибольший отклик получили сферы, затрагивающие актуальные социальные вопросы и жизненные проблемы. В проектных нормах были усовершенствованы вопросы ответственности, на которых граждане акцентировали внимание (например, насилие в отношении бывшего члена семьи; совершение действий, нарушающих покой других граждан и др.).

Исходя из востребованности на практике института публичного обсуждения в целях дальнейшего совершенствования нормотворческой деятельности, полагаем возможным обратить внимание на одно из предложений, высказываемых в научной литературе. В частности, предлагается предусмотреть в Законе об НПА «обязанность организатора публичного обсуждения публиковать информацию об учтенных и отклоненных предложениях, высказанных в процессе публичного обсуждения» [9, с. 140].

В настоящее время согласно п. 14 Положения о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2019 г. № 56 (далее – Положение № 56) [10], «по истечении срока публичного обсуждения проекта нормативного правового акта организатор публичного обсуждения направляет для размещения на ресурсах, на которых была опубликована информация о проведении публичного обсуждения проекта нормативного правового акта, краткую обобщенную информацию о результатах проведения его публичного обсуждения». Лишь в отдельных случаях эта информация (как отмечается в п. 14 Положения № 56 «при необходимости») отражает наиболее актуальные вопросы, вызвавшие отклик граждан в процессе публичного обсуждения. Диспозитивный характер данного положения не позволяет достоверно установить, в каких именно случаях сведения должны быть отражены в информации о результатах публичного обсуждения, а когда они могут отсутствовать. Вместе с тем граждане, участвующие в законотворческом процессе посредством публичного обсуждения, проявляют активность и нередко обращаются к разработчику законопроекта в частном порядке с целью уточнения, были ли учтены их пожелания при разработке законопроекта, и если нет, то по какой причине. Представляется, что следует пересмотреть подход в части конкретизации содержания результатов публичного обсуждения.

3. Третий аспект – это *прогнозирование и обеспечение принципа научности*. Представляется, что все новеллы должны не только соответствовать действующему правовому регулированию, но и учитывать перспективные задачи, стоящие перед государством. В этой связи важным элементом нормотворческого процесса является прогнозирование (ст. 45 Закона об НПА). В частности, видом прогнозирования является оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности проводится в целях выявления положений, устанавливающих избыточные обязанности, запреты и ограничения, необоснованные расходы для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ч. 5 ст. 45 Закона об НПА).

То, о чем было сказано ранее, а именно интенсификация внимания законодателя к вопросам корректировки ответственности в экономической сфере, предполагает обязательное проведение прогнозирования. Однако, не смотря на то, что правовые основы проведения прогнозирования уже сформированы (помимо нового Закона об НПА действует Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54 «О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов» [11]), потенциал института прогнозирования, как представляется, используется по минимуму (данный вывод сформирован в том числе на основании анализа ряда проектов нормативных правовых актов, которые поступали в НЦЗПИ на юридическую экспертизу).

Например, как видится, разработка проекта нового КоАП с учетом необходимости обеспечения системности и комплексности правового регулирования общественных отношений должна была осуществляться при одновременном анализе положений уголовного закона с обязательным прогнозированием последствий его принятия. В противном случае в последующем ситуация может развернуться так (особенно принимая во внимание установку Главы государства на то, что после принятия нового КоАП в данный нормативный правовой акт изменения не должны вноситься ближайšie пять лет [12]), что УК будет вынужден «подстраиваться» под положения обновленного административно-деликтного законодательства как с точки зрения санкционного обеспечения составов преступлений, так и иных аспектов. При этом, на наш взгляд, прогнозирование является тем элементом нормотворческой деятельности, который может обеспечить и стабильность законодательства (этот аспект был отмечен еще в Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 (п. 16 [13]), и способствовать максимальной реализации принципа научности (согласно положениям ч. 7 ст. 6 Закона об НПА, прогнозирование обеспечивает реализацию принципа научности), поскольку именно при прогнозировании должна происходить апробация результатов научных исследований. Если смотреть шире, то осуществление эффективной политики в сфере борьбы с преступностью предполагает научное обоснование любых изменений уголовного закона и, соответственно, тщательным образом проведенное прогнозирование. Однако, по нашему мнению, до настоящего времени потенциал прогнозирования не использован, а принцип научности в полной мере не реализован.

Особенно следует отметить, что, несмотря на требования ст. 42 Закона об НПА о необходимости изучения результатов научных исследований в области права, публикаций в СМИ, обоснования к проектам законов, подготовленные заинтересованными государственными органами, как правило, не содержат анализ научных публикаций. Зачастую в представляемых на юридическую экспертизу обоснованиях к проектам указывается, что научные публикации по тематике проекта отсутствуют. При этом последующее изучение материалов в юридической печати свидетельствует о том, что информация об отсутствии научных публикаций не соответствует действительности.

Как отмечал отечественный ученый, профессор В.И. Шабайлов, «в современных условиях весьма актуальным остается вопрос доктринального прогнозирования, научно-теоретической проработки ключевых вопросов правового регулирования, научных концепций развития законодательства, разработки проектов базовых нормативных правовых (законодательных) актов, регулирующих отношения в разных сферах жизнедеятельности общества... в своей основе правовые положения должны проходить научную фильтрацию» [14, с. 103]. Следует также акцентировать внимание, что в определении последствий принятия (издания) нормативного правового акта «важен независимый взгляд ученого. Именно системный анализ нормативного правового акта, проведенный ученым по соответствующему направлению, с учетом взаимосвязи отраслей права и различных областей научных знаний поможет определить не только последствия принятия данного акта, но и усовершенствовать его нормы» [15, с. 33].

Соглашаясь с приведенными тезисами, заметим, что до настоящего времени в Республике Беларусь отсутствует законодательно определенный механизм проведения научной экспертизы, что фактически не позволяет усилить научную проработку законодательных инициатив.

Заключение. Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что новый Закон об НПА, расширив перечень принципов нормотворческой деятельности, а также уточнив механизм их реализации, безусловно, позволит улучшить качество белорусского нормотворческого процесса. Вместе с тем дальнейшее его совершенствование может быть связано с решением обозначенных в настоящей статье вопросов (необходимость обеспечения динамизма и стабильности законодательства, дальнейшее совершенствование института публичного обсуждения проектов законов, реализация принципа научности и максимальное использование потенциала прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов), что в свою очередь будет способствовать повышению эффективности охранительного законодательства.

ЛИТЕРАТУРА

1. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

2. Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2020 год [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 26 дек. 2019 г., № 482 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
3. Маркунцов, С.А. О масштабах перманентной новеллизации Уголовного кодекса Российской Федерации / С.А. Маркунцов // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. – 2018. – № 2. – С. 18–26.
4. Уголовный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 9 июля 1999 г., № 275-3 : принят Палатой представителей 2 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г. : с изм. и доп. 11.11.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
5. Барков, А.В. Совершенствование мер уголовной ответственности: планы и результаты / А.В. Барков // Совершенствование уголовного законодательства и практики его применения в современных условиях : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 14–15 окт. 2016 г., / Бел. гос. ун-т ; редкол.: С.А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2016. – С. 14–17.
6. Суходубова, И.В. К вопросу о стабильности и динамизме уголовного законодательства Украины [Электронный ресурс] / И. В. Суходубова // Репозиторий Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого. – Режим доступа: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14633/1/Suhodubova_232-235.pdf. – Дата доступа: 10.07.2020.
7. Статистические сведения за период с 2010 г. по 2019 г. [Электронный ресурс] / Нац. ц-р законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).
8. Михайлов, И.П. Общественное участие в региональном законодательском процессе / И.П. Михайлов // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2006. – № 5. – С. 63–67.
9. Соловьев, П.В. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков / П.В. Соловьев // Конституционно-правовые основы противодействия коррупции как важнейшее условие обеспечения устойчивого социально-экономического равновесия : сб. материалов круг. стола, Минск, 4 мар. 2017 г. / Бел. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Василевич [и др.]. – Минск, 2017. – С. 138–143.
10. Положение о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : постановление Сов. Мин-в Респ. Беларусь, 28 янв. 2019 г., № 56 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
11. О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : постановление Сов. Мин-в Респ. Беларусь, 25 янв. 2019 г., № 54 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
12. Исключить карательный уклон – в Администрации Президента обсудили совершенствование административной ответственности [Электронный ресурс] / БелТА. – Режим доступа: <https://www.belta.by/society/view/iskljuchit-karatelnyj-uklon-v-administratsii-prezidenta-obsudili-sovershenstvovanie-administrativnoj-374360-2019/>. – Дата доступа: 03.03.2020.
13. О концепции совершенствования законодательства в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
14. Шабайлов, В.И. Принципы как системообразующая категория нормотворчества / В.И. Шабайлов // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. ц-р законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2012. – Вып. 7. – С. 97–113.
15. Кочурко-Станиславчик, Ю.В. Место и роль научной экспертизы в прогнозировании последствий принятия нормативных правовых актов / Ю.В. Кочурко-Станиславчик // Стратегия развития экономики Беларуси : вызовы, инструменты реализации и перспективы : сб. науч. ст. : в 2 т. / Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики НАН Беларуси; редкол.: В.И. Бельский [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2019. – Т. 2. – С. 29–34.

Поступила 12.08.2020

REGULATIONS IN THE AREA OF PROTECTIVE LEGISLATION IN REGARDS TO THE PROVISIONS OF THE NEW LAW «REGULATORY LEGAL ACTS»

K. BORODULKINA

This article describes problematic aspects of the implementation of the principles of stability, socio-economic conditioning, and scientific character by using the example of rule creativity in the field of protective legislation. Particular attention is paid to the problem of ensuring the balance of dynamism and stability of criminal legislation, as well as the issue of public discussion of regulatory legal acts. The author proposes directions for improving the rule-making process based on the analysis of the new law of the Republic of Belarus by the name of «Regulatory legal acts». It is also suggested that the implementation of the scientific principle and the absolute use of the potential for predicting the consequences of the adoption of regulatory legal acts will positively affect the rule-making process as a whole and will improve the quality of protective legislation.

Keywords: *norm-setting activity, stability, dynamism, socio-economic conditioning, scientific character, forecasting.*