

УДК 342.4(476)

**ПРИНЦИПЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ**

П.В. СОЛОВЬЁВ

(Полоцкий государственный университет)

Исследуется вопрос конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества как часть общей проблемы правового обеспечения нормотворческой деятельности. Исследование основывается на выстраивании трёхуровневой модели конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества: 1) правовое регулирование на уровне Конституции; 2) правовое регулирование на уровне специального законодательного акта о нормотворчестве; 3) правовое регулирование на уровне законов и иных нормативных правовых актов, определяющих правовой статус нормотворческих органов. Сделаны предложения по реформированию белорусского законодательства о нормотворческой деятельности с целью повышения регулирующего воздействия принципов нормотворчества на нормотворческую практику.

Ключевые слова: *нормотворчество, законотворчество, нормотворческая деятельность, принципы нормотворчества, принципы нормотворческой деятельности, правовое регулирование нормотворческой деятельности.*

Введение. Постановка проблемы по исследованию конституционно-правовых основ нормотворческой деятельности отражена в цитате одного из основоположников конституционного права России, учёного XIX века Ф.Ф. Кокошина, которая в доктрине нормотворчества уже стала хрестоматийной: «самый факт издания закона предполагает существование предшествующих закону юридических норм, регулирующих порядок законодательства» [1, с. 79]. Регулирование политических, экономических, социальных и иных отношений в современном обществе невозможно без такого инструмента, как нормативный правовой акт, поэтому нормотворчество в качестве основы этой деятельности само подвергается обстоятельной правовой регламентации. При этом вопрос правового регулирования принципов нормотворчества здесь занимает центральное положение, так как нормотворческие принципы являются руководящими положениями, основными требованиями к нормативным правовым актам, отражают общесоциальную сущность права, являются организационными началами нормотворческой деятельности и определяют базовое содержание всех нормативных правовых актов.

Рассмотрим проблему конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества в контексте правового обеспечения нормотворческой деятельности.

Нормотворчество как одна из важных проблем в правовой доктрине является предметом исследований широкого круга отечественных и зарубежных учёных. Однако следует отметить, что учёные, как правило, исследуют отдельные аспекты нормотворчества (иерархию нормативных правовых актов, нормотворческие полномочия высших органов власти, делегированное нормотворчество, нормотворческие экспертизы и др.), но концептуальные (общие) вопросы правового регулирования нормотворческой деятельности затрагиваются учёными в меньшей степени.

Под концептуальными (общими) вопросами правового регулирования нормотворческой деятельности мы понимаем следующие проблемы: выбор формы (уровня) нормативного акта, регулирующего нормотворческую деятельность (конституция, кодекс, закон или постановление министра, утверждающего рекомендации в сфере нормотворческой деятельности); методы правового регулирования данной сферы (императивное регулирование или широкое использование рекомендательных норм); пределы правового регулирования нормотворческой деятельности (правовое регулирование системы нормативных правовых актов, или шире – системы правовых актов, включая ненормативные правовые акты); содержание нормативного акта о нормотворчестве (определение только видов и иерархии нормативных правовых актов или также решение вопросов нормотворческой деятельности, юридической техники, процедурных вопросов и т.п.).

В Республике Беларусь исследования концептуальных проблем правового обеспечения нормотворческой деятельности представлены трудами таких ученых, как: А.Н. Бодак, Г.А. Василевич, С.Г. Дробязко, С.А. Калинин, Л.О. Мурашко, И.И. Пляхимович, А.Н. Пугачев, Н.В. Сильченко, А.А. Соколова и др. Также данные вопросы исследованы в работах советских и российских учёных, среди которых: Ю.Г. Арзамасов, С.В. Бошно, Е.А. Лукьянова, С.В. Липня, А.В. Мицкевич, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, Ю.А. Тихомиров и другие.

Обобщённый анализ имеющихся научных разработок о правовом обеспечении нормотворческой деятельности может быть представлен набором следующих тезисов: 1) регулирование нормотворческих вопросов на уровне обычаев и сложившейся практики неэффективно; нормотворческая деятельность должна быть урегулирована специальным законодательным актом; 2) таким законодательным актом может быть закон о нормативных правовых актах; 3) предмет закона о нормативных правовых актах должен включать в себя понятия, виды и иерархию нормативных правовых актов, такой закон также должен решать общие вопросы нормотворческой деятельности; 4) разработка и принятие закона о нормативных правовых актах – достаточно сложная задача: работа над таким законом часто включает в себя необходимость нормативного закрепления вопросов, которые в юридической науке не имеют однозначного решения; содержание закона часто становится предметом политических разногласий.

С точки зрения правового регулирования принципов нормотворчества в специальном законе о нормативных правовых актах все учёные сходятся в одном – закрепление принципов нормотворчества является обязательным элементом такого закона и ещё одним шагом в построении правового государства. Подтверждение данного тезиса также можно найти в Решении Конституционного Суда Республики Беларусь от 12 июля 2018 г. № Р-1142/2018 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» [2], которое указывает, что определение и раскрытие законодателем содержания принципов нормотворческой деятельности в Законе «О нормативных правовых актах» имеет целью обеспечение верховенства Конституции, ценностей и принципов, закреплённых в Конституции, которые предопределяют сущность и содержание правовой системы Беларуси, а также достижение однозначного понимания законодательных предписаний, которыми должны руководствоваться все субъекты нормотворческой деятельности на всех стадиях нормотворческого процесса.

Основная часть. Исследование конституционно-правового обеспечения принципов нормотворчества построим на выделении трёх уровней правового регулирования: 1) правовое регулирование на уровне Конституции; 2) правовое регулирование на уровне специального законодательного акта о нормотворчестве; 3) правовое регулирование на уровне законов и иных нормативных правовых актов, определяющих правовой статус нормотворческих органов.

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

Конституция Республики Беларусь [3] 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, надзорных, контрольных органов и 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); нормотворческий 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 издаёт указы и распоряжения; в случаях, предусмотренных Конституцией, Президент издаёт декреты, имеющие силу законов (ст. 85); закон не имеет обратной силы, за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан (ч. 6 ст. 104); в случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом (ч. 3 ст. 137) 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 неопределённости 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 запре-*

щённой 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.

Толкование приведённых выше норм Конституции указывает на такие принципы нормотворчества, как конституционность, гласность, социальная справедливость, демократизм, гуманизм и др.

В конституциях зарубежных государств вопрос принципов нормотворчества решается аналогичным образом – уяснение основных начал нормотворческой деятельности, осуществляется через толкование общих конституционных норм.

Конституции постсоветских государств не имеют специальных разделов о нормотворчестве, данные вопросы включаются в общий текст разделов о правовом статусе высших государственных органов, например, Конституции Российской Федерации [4], Казахстана [5], Армении [6] и Туркменистана [7] и др.

Некоторое исключение в этом плане составляет Конституция Азербайджана [8], которая содержит главу X «Система законодательства», посвящённую 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 [9, с. 14].

Конституции европейских государств, как правило, содержат специальные разделы, посвящённые нормотворчеству, но сориентированные главным образом на регламентацию законотворческого процесса. Например: раздел «Законодательство Федерации и законодательные процедуры» (ст. 70-82 Основного Закона ФРГ [10]); глава «О разработке законов» (ст. 81-92 Конституции Испании [11]); раздел «Составление законов» (ст. 70-82 Конституции Итальянской Республики [12]); глава «Законы и другие предписания» (гл. 8 Конституции Швеции [13]); раздел «Федеральный законодательный процесс» (ст. 41-49в Федерального конституционного закона Австрии [14]); «Законодательство» (гл. 6 Конституции Финляндии [15]) и др. Некоторой спецификой отличается Конституция Польши [16], 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» [17, 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, посвящённый 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 включён 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, а главное – 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 – «полисточниковая отрасль» [18, с. 67], представленная всеми основными видами нормативных правовых актов. Конституционные положения об основах нормотворчества находят своё 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 своё начало в советских правовых исследованиях. О разработке такого закона «начали говорить во второй половине 80-х годов прошлого века для совершенствования правовой системы СССР» [19, с. 159]. Подобный законодательный акт стали образно именовать «закон о законах» [20].

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» [21, с. 22; 22, с. 24] в выстраивании 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» [23] принят в 2000 году. Новый Закон «О нормативных правовых актах» [24] 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 года № 21-IVKQ «О нормативных правовых актах»;
- Закон Республики Армения от 28 марта 2018 года № ЗР-180 «О нормативно-правовых актах»;
- Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах»;
- Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»;
- Закон Республики Молдовы от 22 декабря 2017 года № 100 «О нормативных актах»;
- Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 года № 1414 «О нормативных правовых актах»;
- Закон Туркменистана от 26 августа 2017 года № 589-V «О правовых актах»;
- Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 года № 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» ведётся уже более 20 лет, однако по политическим и иным причинам закон до сих пор не принят. В то же время многие субъекты Российской Федерации приняли региональные законы о нормативно-правовых актах [33, с. 94], которые по содержанию схожи с аналогичными законами постсоветских государств. Например: Закон города Москвы от 8 июля 2009 года № 25 «О правовых актах города Москвы»; Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 года № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края»; Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 года № 25-ОЗ и др.

Для государств-участников СНГ также действует Рекомендательный законодательный акт «О нормативных правовых актах государств-участников СНГ», одобренный 13 мая 1995 года постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, который разработан в целях упорядочения системы действующих в государствах-участниках Содружества нормативных правовых актов, создания стандартов подготовки и оформления проектов нормативных правовых актов.

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 системы 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 экспертизы, принятия, опубликования, вступления в силу, действия, толкования и систематизации нормативных правовых актов. Некоторые государства идут по пути расширения предмета «закона о законах» путём включения в него норм, регулирующих также систему ненормативных правовых актов. Такие законы именуют «о правовых актах».

Законы о нормативных правовых актах позволяют на уровне законодательного акта охватить все уровни нормотворчества и быть обязательным руководством для всех нормотворческих органов, в отличие от практики 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» [25, с. 62].

Необходимость и значимость Закона «О нормативных правовых актах» не так 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» [26, с. 77]. Так, статья 38 Приложения к Закону «О нормативных правовых актах» (ранее – статья 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».

Ранее в области нормотворчества наравне с предыдущим Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» также действовали Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденных указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 [27]. Правила как дублировали положения соответствующих глав предыдущего Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», так и устанавливали отличные от данного закона нормативные предписания. Фактически регулирование технико-юридических и иных вопросов Правилами исключало необходимость существования в предыдущем Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» Раздела II «Нормотворческая техника», поскольку в данной части Закон ввиду объёмности вопросов, подлежащих урегулированию, не содержал всех необходимых нормативных предписаний в сфере нормотворческой техники, которые нашли своё отражение в тексте Правил.

Немаловажным здесь являлось и то, что Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359, утверждающий Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, как и другие Указы Президента Республики Беларусь, по юридической силе превосходил предыдущий Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», что ещё больше девальвировало его ценность.

Новый Закон «О нормативных правовых актах» не подвержен проблеме коллизирования с указами Президента Республики Беларусь о нормотворческой деятельности, так как Закон объединил в себе положения предыдущего Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и Правил подготовки проектов нормативных правовых актов. Однако проблема правового регулирования общественных отношений, не соответствующих уровню закона, в новом Законе «О нормативных правовых актах» сохраняется.

В теории права, в конституционном праве закон считается концептуальным нормативным правовым актом, принимаемым Парламентом, который закрепляет принципы регулирования наиболее важных общественных отношений. Обобщённый 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, в частности 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 и есть 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 принципы) правового регулирования наиболее важных общественных отношений и обеспечивающий наиболее полное правовое регулирование определённой 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 учёного, такой кодекс должен определить и структурировать источники действующего права, их иерархию и урегулировать нормотворческие вопросы [28, с. 61]. Подобные идеи также можно найти и среди российских учёных [29; 30, с. 331; 31]. 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 её 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, также в вопросах подготовки, принятия, толкования, систематизации и т.п. Подтверждение этих слов можно найти в судьбе проекта закона «О правовых актах Республики Беларусь», которым предполагалось одновременно упорядочить систему нормативных правовых и ненормативных актов. Совместить в рамках одно-

го закона правовое регулирование этих различных предметов не получилось, разработка проекта закона «О правовых актах Республики Беларусь» прекращена, закон не принят.

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.

Возвращаясь непосредственно к теме конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества следует заключить, что законы о нормативных правовых актах в вопросе принципов нормотворчества выполняют функцию единого правового акта, прямо закрепляющего руководящие требования нормотворческой деятельности.

В Законе «О нормативных правовых актах» принципам нормотворчества отведена отдельная статья (ст. 6 Закона), которая сформулирована в виде закрытого перечня основных принципов нормотворческой деятельности с указанием на содержание и механизмы реализации отдельных принципов нормотворчества. Предыдущий Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» при закреплении принципов нормотворчества использовал лишь простое перечисление названий принципов (ст. 7 Закона).

Идея закрепления принципов нормотворчества в специальном законодательном акте о нормотворчестве также реализована: в Конституционном Законе Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 года «О нормативных правовых актах» (ст. 8); Законе Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (ст. 3); Законе Республики Молдовы от 22 декабря 2017 года «О нормативных актах» (ст. 3); Законе Республики Таджикистан от 30 мая 2017 года «О нормативных правовых актах» (ст. 3); Законе Туркменистана от 26 августа 2017 «О правовых актах» (ст. 5). Здесь принципам нормотворчества отведена отдельная статья, которая включает, как правило, набор из 5–10 базовых принципов.

Исследование законодательных подходов к правовому регулированию принципов нормотворчества в законах о нормативных правовых актах (о правовых актах) позволяет заключить, что нормативное закрепление принципов нормотворчества является распространённой практикой в правовом обеспечении нормотворческой деятельности. Размещение законодательного перечня нормотворческих принципов в общих положениях законов о нормативных правовых актах (о правовых актах) свидетельствует о фундаментальном положении этих законодательных предписаний в правовом обеспечении нормотворческой деятельности. В то же время подход белорусского законодателя к закреплению принципов нормотворчества не только через установление перечня принципов, но и через определение их содержания и механизмов реализации считаем наиболее продуктивным решением. Поскольку это обеспечивает наибольшее регулирующее воздействие нормотворческим принципам. Здесь следует отметить, что нормативное закрепление принципов нормотворчества должно строиться по схеме: «название принципа – содержание принципа – механизм реализации принципа». Соблюдение подобной модели в законах о нормативных правовых актах позволит преодолеть проблему декларативности принципов, обеспечить их прямое действие.

Однако это не означает, что нормотворческий принцип должен утратить свою сущность руководящей идеи, фундаментального положения, определяющего вектор развития нормативного массива. Современное общество нуждается в таком типе правопонимания, которое ориентировано на отказ от «всепроницающего» характера права, формирование гибкого права, допускающего свободу усмотрения у нормотворческих органов. Нормативное закрепление принципов нормотворчества должно идти по пути как установления конкретного содержания и механизмов обеспечения нормотворческого принципа, так и предоставления свободы усмотрения для нормотворческого органа, возможности принятия решений на основе оценочных норм. В свою очередь, нормотворческие органы должны нести ответственность за принятое нормотворческое решение и его соответствие принципам нормотворчества.

Проиллюстрируем данные тезисы на примере.

Закон «О нормативных правовых актах» в пункте 10 статьи 6 в качестве одного из нормотворческих принципов нормотворчества называет принцип стабильности. Содержание данного принципа Закон не приводит, но определяет механизмы его реализации, в том числе через ограничение частых корректировок нормативных правовых актов. Данный механизм развит в статье 35 Закона, которая устанавливает, *что 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.*

Ограничение частых корректировок как механизм принципа стабильности уместен для конституционного законодательства, законодательства о здравоохранении, законодательства в области науки, образования, культуры и т.д. Соответствующие сферы общества не характеризуются как динамичные. В свою очередь, гражданское законодательство, законодательство о финансово-кредитной системе, таможенное законодательство и другие не отличаются стабильностью и часто требуют кардинальных изменений, которые не всегда могут быть преодолены запретом на внесение изменений в нормативный правовой акт. Их непостоянство обусловлено социально-экономическими процессами в государстве, а не стремлением нормотворческих органов «к активному нормотворчеству».

Рассмотренный принцип стабильности при разработке проекта закона «О нормативных правовых актах» предполагалось реализовать через запретительный механизм (без оборота «как правило»): *изменение нормативного правового акта ранее чем через год после его принятия (издания), внесения в него последних изменений допускается только на основании требований нормативного правового акта большей юридической силы, если иное не предусмотрено законами или решениями Президента Республики Беларусь.* Разумеется, подобный подход не отражал многообразности возможных вариантов по реализации принципа стабильности. Предоставление нормотворческому органу свободы через использование диспозитивной формулы «как правило» сохранило сущность принципа стабильности, предоставило возможность для усмотрения, однако не исключило ответственность нормотворческого органа за необеспечение стабильности законодательства. Поэтому важно законодательно определять не только название нормотворческого принципа и механизм реализации, но и его содержание, на котором будет строиться практика его толкования и применения. Принцип стабильности предполагает устойчивый характер действующего законодательства и в то же время его динамизм в условиях социально-экономических изменений. Многократные оправданные изменения и дополнения нормативного правового акта в условиях нестабильности общественных отношений соответствуют принципу стабильности. Корректировка нормативного правового акта по причине его изначально ненадлежащей подготовки – нарушение принципа стабильности.

3. Конституционные положения об основах нормотворчества находят своё развитие не только в «законе о законах», но и в других нормативных правовых актах. В первую очередь, в законах, определяющих правовой статус высших нормотворческих органов – Парламента, Президента, Правительства.

Например, Закон Республики Беларусь от 8 июля 2008 года «О Национальном собрании Республики Беларусь» регламентирует организацию и деятельность Парламента Республики Беларусь – главного субъекта законодательства. Указанный законодательный акт, как и Закон «О нормативных правовых актах», в своём тексте структурно выделяет статью о принципах. Закон «О национальном собрании Республики Беларусь» в статье 2 определяет принципы деятельности Национального собрания Республики Беларусь, которые коррелируются с принципами нормотворчества. В качестве принципов деятельности Парламента Закон называет: *демократичность; гласность; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; верховенство права и законности; приоритет общепризнанных принципов международного права; равенство граждан перед законом, уважение их прав и законных интересов; свободное обсуждение и принятие решений; участие граждан в решении и обсуждении вопросов государственной жизни.* Подобным образом законодательное развитие конституционных принципов нормотворчества можно проследить в Законе Республики Беларусь от 21 февраля 1995 года «О Президенте Республики Беларусь», который в статье 3 предписывает Президенту осуществлять свою деятельность (в том числе и нормотворческую) на принципах *демократического социального правового государства, свободного и достойного развития личности, экономического развития государства.*

В то же время Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 года «О Совете Министров Республики Беларусь», регулирующий деятельность Правительства Республики Беларусь, принципиальных или программных положений о деятельности Совета Министров (в том числе и в области нормотворчества) не содержит. Аналогичным образом Положения о министерствах Республики Беларусь не содержат как общих принципов деятельности государственных органов, так и специальных, отражающих специфику той или иной сферы своей деятельности, например, Положение о Министерстве экономики Республики Беларусь, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 года № 967.

На наш взгляд, требует своего развития подход закрепления основополагающих принципов нормотворчества (конституционность, гуманизм, социальная справедливость, гласность, научность, стабильность, системность, комплексность и др.), характерных для нормотворческой деятельности всех органов публичной власти, и механизмов их реализации в базовых нормативных актах о нормотворческой деятельности – в Конституции и Законе «О нормативных правовых актах». В свою очередь, нормативные акты, детализирующие конституционно-правовой статус субъектов нормотворчества, работающих в специальных сферах общественных отношений, должны содержать принципы, отражающие специфику сфер деятельности, в которой они функционируют. Нормативно-правовое закрепление принципов, отражающих специфику сферы деятельности, в которой функционирует нормотворческий орган, позволит повы-

силь эффективность нормотворчества такого органа путём определения конкретных ориентиров, которым должны соответствовать принимаемые им нормативные правовые акты. Учитывая регулятивную функцию принципов, они также могут использоваться для преодоления пробелов в процессе правоприменения. Например, Положение о Министерстве экономики Республики Беларусь в качестве таких специальных принципов, применимых к нормотворчеству этого органа и иных направлений его деятельности, могло бы содержать принципы пропорциональности интересов в отношениях между государством и бизнес-сообществом, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, предупреждения экономической несостоятельности (банкротства) и др.

Таким образом, исследовав проблему конституционно-правовых основ принципов нормотворчества, можно сделать следующие *выводы*:

1. Конституционно-правовое закрепление принципов нормотворчества является ключевым элементом качественного и эффективного нормотворчества, ещё одним шагом на пути построения правового государства.

2. Конституционно-правовое регулирование принципов нормотворчества должно осуществляться на трёх уровнях:

- правовое регулирование на уровне Конституции;
- правовое регулирование на уровне специального законодательного акта о нормотворчестве;
- правовое регулирование на уровне законов и иных нормативных правовых актов, определяющих правовой статус нормотворческих органов.

3. Конституция в нормотворчестве – документ, который с позиции высшей юридической силы определяет систему нормотворческой деятельности государства и задаёт ориентиры для содержания создаваемых нормативных актов. Данную задачу Конституция выполняет через закрепление в своём тексте общих начал нормотворчества. Нормотворчество как один из важнейших вопросов конституционного регулирования должно быть урегулировано в тексте Конституции в качестве самостоятельного раздела, который закрепит принципы построения системы нормативных актов и нормотворческой деятельности.

4. Специальным нормативным актом, закрепляющим принципы нормотворчества, их содержание и механизмы реализации, должен являться Закон «О нормативных правовых актах». Правовое регулирование принципов нормотворчества в таком законе должно строиться по модели: «название принципа – содержание принципа – механизм реализации принципа». Такая модель обеспечивает принципам наибольшее регулирующее воздействие.

5. Правовое регулирование принципов нормотворчества также должно реализовываться в нормативных правовых актах, определяющих правовой статус нормотворческих органов. Нормативно-правовое закрепление принципов, отражающих специфику сферы деятельности, в которой функционирует нормотворческий орган, позволит повысить эффективность нормотворчества такого органа путём определения конкретных ориентиров, которым должны соответствовать принимаемые им нормативные правовые акты.

6. Исследовав проблему конституционно-правового регулирования принципов нормотворчества, также можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства:

- при проведении конституционной реформы в текст Конституции Республики Беларусь включить специальный раздел «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 правовом порядке;

- 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;

- нормативные правовые акты, регулирующие конституционно-правовой статус субъектов нормотворчества, функционирующих в специальных сферах общественных отношений, должны содержать принципы, отражающие специфику сфер деятельности, в которой они функционируют. Например, Положение о Министерстве экономики Республики Беларусь в качестве таких специальных принципов, применимых к нормотворчеству этого органа и иных направлений его деятельности, будет содержать принципы пропорциональности интересов в отношениях между государством и бизнес-сообществом, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, предупреждения экономической несостоятельности (банкротства) и др.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лукьянова, Е.А. Закон о законах / Е.А. Лукьянова // Законодательство. – 1999. – № 11. – С. 79–87.

2. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» [Электронный ресурс] : Решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 12.07.2018 г., № Р-1142/2018 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018
4. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята на референдуме 12 дек. 1993 г. : с изм. от 21 июля 2014 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1409. – Дата доступа: 21.05.2018.
5. Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс] : принята на референдуме 30 августа 1995 г. : с изм. от 10 марта 2017 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1162. – Дата доступа: 21.05.2018.
6. Конституция Республики Армения [Электронный ресурс] : принята на референдуме 5 июля 1995 г. : с изм. от 6 дек. 2015 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2950. – Дата доступа: 21.05.2018.
7. Конституция Туркменистана [Электронный ресурс] : принята Верховным Советом Туркменистана 18 мая 1992 г. : с изм. от 14 сент. 2016 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2376. – Дата доступа: 21.05.2018.
8. Конституция Азербайджанской Республики [Электронный ресурс] : принята на референдуме 12 нояб. 1995 г. : с изм. от 25 июля 2016 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618. – Дата доступа: 21.05.2018.
9. Юртаева, Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества / Е.А. Юртаева // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 12–22.
10. Основной Закон для Федеративной Республики Германия : принят Парламентским советом 23 мая 1949 г. : с изм. от 11 июля 2012 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия : в 7 т. ; сост. Д.В. Кузнецов. – Благовещенск : БГПУ, 2014. – Т. 2. – С. 105–137. – Режим доступа: <http://istfil.bgpu.ru>. – Дата доступа: 21.05.2018.
11. Конституция Королевства Испания : принята на референдуме 6 дек. 1978 г. : с изм. от 27 авг. 1992 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия : в 7 т. ; сост. Д.В. Кузнецов. – Благовещенск : БГПУ, 2014. – Т. 2. – С. 463–488.
12. Конституция Итальянской Республики : принята Учредительным собранием Италии 22 дек. 1947 г. : с изм. от 20 апр. 2012 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия : в 7 т. / сост. Д. В. Кузнецов. – Благовещенск : БГПУ, 2014. – Т. 2. – С. 137–152.
13. Конституция Королевства Швеция : принята 27 февр. 1974 г. : с изм. от 1 июля 2000 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия : в 7 т. ; сост. Д.В. Кузнецов. – Благовещенск : БГПУ, 2014. – Т. 2. – С. 351–392.
14. Федеральный конституционный закон Австрийской Республики : принят Парламентом Австрии 10 нояб. 1920 г. : с изм. от 23 мая 2012 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия : в 7 т. ; сост. Д. В. Кузнецов. – Благовещенск : БГПУ, 2014. – Т. 2. – С. 153–213.
15. Конституция Финляндской Республики : принята Парламентом Финляндии 11 июня 1999 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия : в 7 т. ; сост. Д.В. Кузнецов. – Благовещенск : БГПУ, 2014. – Т. 2. – С. 334–350.
16. Конституция Республики Польша : принята Национальной ассамблеей Польши 2 апр. 1997 г. : с изм. от 21 окт. 2009 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия : в 7 т. / сост. Д.В. Кузнецов. – Благовещенск : БГПУ, 2014. – Т. 2. – С. 721–749.
17. Пугачев, А.Н. Предмет, объекты и пределы конституционного регулирования / А.Н. Пугачев // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д, Экон. и юрид. науки. – 2012. – № 14. – С. 117–125.
18. Пляхимович, И.И. Система конституционного законодательства Беларуси / И.И. Пляхимович // Вестн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2008. – № 2. – С. 65–77.
19. Липень, С.В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ: возможности сравнительно-правового исследования / С.В. Липень // Вестн. Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 4. – С. 159–164.
20. Казьмин, И.Ф. «Закон о законах»: проблема издания и содержания / И.Ф. Казьмин, С.В. Поленина // Советское государство. – 1989. – № 12. – С. 3–9.
21. Сильченко, Н.В. Система формальных источников современного права и проблемы правового регулирования правотворческой деятельности / Н.В. Сильченко // Журнал российского права. – 2017. – № 10. – С. 13–24.

22. Сильченко, Н.В. Вопросы субординации между типичными, нетипичными и модифицированными источниками права / Н.В. Сильченко // Право. Экономика. Психология. – 2016. – № 2. – С. 22–25.
23. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2000 г. № 361-3 : с изм. и доп. от 2 июля 2009 г. № 31-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
24. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
25. 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.
26. 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.
27. Правила подготовки проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 11 авг. 2003 г., № 359 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
28. Сільчанка, М.У. Тэорыя крыніц беларускага права / М.У. Сільчанка. – Гродна : ГрДУ, 2012. – 253 с.
29. Ершов, В.В. Федеральный закон «О формах российского права» (проект) / В.В. Ершов // Российское правосудие. – 2008. – Спец. выпуск к VII Всероссийскому съезду судей. – С. 103–115.
30. Арзамасов, Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России / Ю.Г. Арзамасов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 480 с.
31. Румянцев, М.Б. Принципы правотворчества и их классификация [Электронный ресурс] / М.Б. Румянцев // Законодательство и экономика. – 2015. – № 11 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2018.

Поступила 15.10.2018

**PRINCIPLES OF RULEMAKING IN THE CONTEXT
OF LEGAL REGULATION PROBLEM OF LAWMAKING:
CONSTITUTIONAL ASPECT**

P. SOLOVIEV

The article aims to legal regulation of the rulemaking principles as part of the general legal regulation problem of lawmaking. The research is based on building a three-level model of legal regulation of the rulemaking principles: 1) legal regulation at the level of the Constitution; 2) legal regulation at the level of a special legislative act on rulemaking; 3) legal regulation at the level of laws and other regulatory legal acts defining the legal status of lawmaking bodies. The article contains proposals for reforming the Belarusian legislation on rulemaking activities.

Keywords: lawmaking, rulemaking, lawmaking activity, rulemaking activity, principles of lawmaking, principles of rulemaking activity, legal regulation of lawmaking, legal regulation of rulemaking.