

УДК 340.134(476)

СИСТЕМНОСТЬ, КОМПЛЕКСНОСТЬ И СТАБИЛЬНОСТЬ В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

П.В. СОЛОВЬЕВ

(Полоцкий государственный университет)

Рассматриваются принципы системности, комплексности и стабильности нормотворчества и их реализация в конституционном праве. Раскрыто содержание принципа системности по формированию согласованной системы позитивного права. На примере конституционного законодательства показаны некоторые ситуации нарушения принципа системности: регулирование отношений, не подлежащих правовому упорядочиванию; наличие правовых предпосылок для формирования коллизий правовых интересов у субъектов правовых отношений; неполнота правового регулирования; неопределенность порядка реализации прав или исполнения обязанностей и др. Рассмотрен принцип стабильности правового регулирования общественных отношений, обоснована несостоятельность действующего механизма его реализации, предложены меры по повышению стабильности в регулировании общественных отношений.

Введение. Эффективный процесс создания правовых норм требует соблюдение ряда принципов, к числу которых относят принцип системности и комплексности правового регулирования. Указанные принципы были включены в перечень принципов нормотворческой деятельности Закона «О нормативных правовых актах» [1] лишь в 2008 году и теоретическому осмыслению на должном уровне не подвергались. Проект Закона «О правовых актах» [2] указанные принципы включает в список основных принципов нормотворческой деятельности, дополняет их принципом стабильности.

Указанные принципы особое внимание обращают на себя в сфере конституционного нормотворчества. Конституционное нормотворчество имеет широкий спектр вопросов, подлежащих регулированию, что обусловлено разнородностью общественных отношений, составляющих предмет конституционного права. В свою очередь конституционное законодательство задает начальные значения для иных отраслей права, что придает важное значение принципам научности, системности и стабильности в нормотворчестве, которые позволяют конституционному нормотворчеству эффективно выполнять функцию центрального вида нормотворчества, способствуют формированию целостной и внутренне согласованной системы правовых норм.

Основная часть. В своем общем философском понимании принцип системности подразумевает «рассмотрение объекта как системы: целостного комплекса взаимосвязанных элементов» [3, с. 250]. Можно вести речь о двух сторонах проявления рассматриваемого принципа в нормотворчестве: с одной стороны, данный принцип требует органически увязывать новые нормативные предписания с нормами действующих правовых актов (т.е. речь идет об учете системного характера действующего законодательства); с другой стороны, такой принцип предполагает системный подход к организации самой нормотворческой деятельности, направленной на обновление и совершенствование позитивного права.

По мнению В.С. Нерсесянца, «принцип системности нормотворчества (“правоустановительной деятельности”) требует как учета системного характера позитивного права, так и системной организации самой деятельности по изменению, обновлению и совершенствованию действующего права. В силу системности права все вновь устанавливаемые нормы должны быть надлежащим образом согласованы со всей действующей системой норм, чтобы занять в этой системе свое особое место и осуществлять соответствующую регулятивно-правовую функцию» [4, с. 421]. В свою очередь, сама нормотворческая деятельность должна носить системно-упорядоченный и планомерно-организованный характер, что достигается согласованностью и единством целей, планов и действий всех субъектов нормотворчества, наличием соответствующих юридических механизмов и государственно-правовых институтов, обеспечивающих системную упорядоченность нормотворческого процесса, соответствием его хода и результатов действующим правовым нормам и процедурам. Несоблюдение этих требований «ведет к деформации и разрушению системы норм позитивного права и надлежащей иерархии его источников, порождает существенные коллизии в нормативно-правовом материале, наносит значительный ущерб правовой регуляции в целом» [4, с. 421].

Создаваемый нормативный акт должен органически интегрироваться в единое правовое пространство, согласовываться с действующими нормативными правовыми документами (во внутригосударственном праве это прежде всего соответствие конституции). Противоречивость и несогласованность правовых

норм ведет к нарушению системности правового регулирования и тем самым снижает его эффективность.

В этой связи следует рассмотреть вопрос о необходимости проведения отдельной обязательной логической (системной) экспертизы проектов нормативных правовых актов. Разумеется, нет другой области общественной жизни, где нарушение законов логики могло бы вызвать такой существенный ущерб, как в области права. С другой стороны, «введение этой экспертизы в качестве самостоятельного вида обязательных экспертиз проектов актов нецелесообразно, поскольку она должна в полном объеме проводиться в рамках обязательной юридической экспертизы (что прямо вытекает из предписаний главы 5 Правил подготовки проектов нормативных правовых актов) и ее внедрение нарушит устоявшуюся сбалансированную систему обязательных экспертных оценок проектов и приведет к неоправданному бумаготворчеству» [5]. Вместе с тем вопросу соблюдения принципа системности при проведении юридической экспертизы нормативных правовых актов должно уделяться повышенное внимание. Обеспечение системности правового регулирования должно осуществляться такими способами, как:

- устранение несоответствий, пробелов и высокой степени абстрактности в законодательстве, включающих или затрудняющих реализацию принимаемых правовых актов, а также требующих после их принятия издания множественных разъясняющих комментариев; требование по устранению пробелов в праве также составляет основу для принципа комплексности, который предполагает, что механизм правового регулирования должен охватывать максимальное количество процессов, происходящих в обществе и требующих правового урегулирования, при этом очевидно, что всеобъемлющей полноты правового регулирования достичь крайне трудно, однако важно сократить до минимума все возможные пробелы;
- подготовка и принятие пакета нормативных правовых актов, направленных на системное и комплексное регулирование определенной сферы общественных отношений, обеспечивающих реализацию нового нормативного правового акта, в том числе предусматривающих изменение, признание утратившими силу взаимосвязанных норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах;
- осуществление накопления и обобщения предложений по внесению изменений и дополнений в правовой акт и их систематизации в одном комплексном проекте для последующего его внесения в нормотворческий орган, принятию нормотворческими органами мер по объединению положений проектов правовых актов, находящихся на одинаковых стадиях подготовки, которыми предусматривается изменение, дополнение, признание утратившими силу одних и тех же правовых актов (их структурных элементов).

Для конституционного нормотворчества, на наш взгляд, характерны следующие ситуации нарушения принципа системности:

- во-первых, *регулирование отношений, не подлежащих правовому упорядочиванию (выход за пределы правовой системы); либо несоответствие способов правового регулирования (общедозволительный, разрешительный, обязывающий) сфере и предмету правового регулирования, его целям и принципам.* Так, в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» [6] Конституционный Суд наряду с осуществлением обязательного предварительного контроля конституционности законов наделен полномочием по предложениям Президента Республики Беларусь, Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь излагать свою позицию о документах, принимаемых (издаваемых) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь, в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права.

В 2011 году в Конституционный Суд обратилась Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь с предложением изложить позицию Конституционного Суда о соответствии Закона Республики Польша «О Карте поляка» общепризнанным принципам и нормам международного права. Конституционный Суд, рассмотрев данное предложение, принял решение от 7 апреля 2011 года [7] и пришел к выводу, что нормы, содержащиеся в пункте 3 части 1 статьи 2 и части 4 статьи 13 Закона «О Карте поляка», не согласуются с такими общепризнанными принципами международного права, как принцип суверенного равенства государств и принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию другого государства.

Право Конституционного Суда излагать позицию о документах, принятых иностранными государствами и международными организациями и затрагивающих интересы Республики Беларусь в части их соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права, является уникальным по мировым меркам. Очевидно, что Конституционный Суд не может вторгаться в сферу законодательства других государств. В европейской практике конституционного судопроизводства нет ни одного примера подобных полномочий. В данном случае речь идет о необоснованном смещении политического и право-

го, закрепление подобного полномочия Конституционного Суда нецелесообразно, так как решения не являются обязательными и не влекут за собой никаких правовых последствий;

- во-вторых, *наличие правовых предпосылок для формирования коллизий правовых интересов у субъектов правовых отношений и наличие взаимоисключающих (взаимопротиворечащих) норм, способных вызвать конфликт правоохраняемых интересов субъектов правовых отношений*. Так, в Решении Конституционного Суда от 26 мая 2011 года «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь “О внесении изменений в некоторые законы Республики Беларусь”» [8] указано, что при уточнении компетенции местных собраний законодателем допущена некоторая несогласованность «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», которая может повлечь правовую неопределенность в правоприменении. В статье 36 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» установлена возможность принятия не только органами территориального общественного самоуправления, но и местными собраниями решений о проведении сбора средств на финансирование и (или) возмещение расходов соответствующего местного бюджета на цели, определенные местным собранием (средства самообложения), что не входит в компетенцию местных собраний, предусмотренную статьей 14 Закона «О республиканских и местных собраниях»;

- в-третьих, *неполнота (незавершенность) правового регулирования*. Так, на основе обращения Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь по вопросам отнесения постановлений Верховного Совета Республики Беларусь к законодательным актам и определения их юридической силы Конституционным Судом принято Решение от 12 апреля 2011 года «О законодательных актах Верховного Совета Республики Беларусь» [9].

В указанном Решении Конституционный Суд, сделав вывод о том, что постановления Верховного Совета нормативного характера являются законодательными актами, отметил, что в соответствии с частью третьей статьи 6 Закона «О нормативных правовых актах» изменение статуса государственного органа (должностного лица), который принимает (издает) соответствующие нормативные правовые акты, не влечет прекращения действия ранее принятых (изданных) нормативных правовых актов. С учетом данной нормы, несмотря на то, что в соответствии с Конституцией представительным и законодательным органом Республики Беларусь является Парламент – Национальное собрание, а не Верховный Совет, и постановления палат Парламента – Палаты представителей и Совета Республики согласно статье 1 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» не отнесены к законодательным актам, постановления Верховного Совета в системе нормативных правовых актов Республики Беларусь сохраняют свое действие.

Однако в Законе «О нормативных правовых актах» правовое регулирование отношений, связанных с определением места постановлений Верховного Совета в системе нормативных правовых актов Республики Беларусь и их юридической силы, не предусмотрено. В связи с этим Конституционный Суд пришел к выводу о наличии в законодательстве пробела, который создает предпосылки для нарушения гарантированных Конституцией прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций; порождает возможность неоднозначного толкования и применения постановлений Верховного Совета, что не согласуется с установленными в Конституции принципами верховенства права и равенства всех перед законом, а также вытекающими из принципа верховенства права требованиями о согласованности правовых норм, их определенности и ясности, приведении нормативных правовых актов в единую систему.

Конституционный Суд предложил Палате представителей Национального собрания обеспечить законодательное регулирование отношений, связанных с определением статуса постановлений Верховного Совета, имеющих нормативный характер, и их юридической силы, путем внесения в Закон «О нормативных правовых актах» соответствующих изменений и дополнений;

- в-четвертых, *неопределенность порядка реализации прав или исполнения обязанностей*. Так, в Решении от 15 декабря 2010 года [10] Конституционный Суд констатировал наличие пробела в законодательной регламентации вопросов, связанных с установлением порядка и сроков признания утратившими силу нормативных правовых актов, принятых (изданных) в порядке делегирования полномочий на их принятие (издание), в связи с прекращением делегированных полномочий государственного органа на принятие (издание) акта. В целях обеспечения конституционного принципа верховенства права и основанного на нем принципа правовой определенности Конституционный Суд предложил Совету Министров разработать и внести в установленном порядке в Палату представителей Национального собрания проект закона о внесении соответствующих изменений и (или) дополнений в Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»;

- в-пятых, *к ситуациям нарушения принципа системности также можно отнести предоставление нормотворческих полномочий без установления пределов их реализации в части определения дополнительных ограничений и обязанностей для субъектов правовых отношений и др.*

Обеспечение системности правового регулирования в свою очередь позволяет достигнуть относительной стабильности правового регулирования общественных отношений, ограничив частые коррек-

ровки нормативных правовых актов, не оказывающие существенного влияния на практику правоприменения. Согласно законодательным подходам, заложенным в действующем Законе «О нормативных правовых актах», изменение нормативных правовых актов допускается не ранее чем через один год после их принятия (кроме исключительных случаев, предусмотренных решениями Президента Республики Беларусь, законами, нормативными правовыми актами большей юридической силы) (ст. 38). На ограничение частых корректировок нормативных правовых актов также указывает и проект Закона «О правовых актах», но уже без указания конкретного срока запрета на внесение изменений и дополнений.

Разумеется, действующая норма Закона «О нормативных правовых актах», посвященная стабильности правовой системы, имеет важное значение для нормального функционирования системы нормативных актов государства. Закрепляя подобные положения, белорусский законодатель, по-видимому, руководствовался тем, что «важно обеспечить стабильность “закона” и тем самым подкрепить веру граждан в надежность “законов” ... галопирующие поправки к законам “заведенного” законодателя приносят обратный эффект» [11, с. 45].

По мнению Г.А. Василевича, «меры, предусмотренные статьей 38 Закона по стабилизации правовой системы, являются в некоторой степени искусственными. Необходимость в изменении принятого акта может быть вызвана не только исключительными, но и вполне обычными обстоятельствами, учитывающими потребности общественного развития. Кроме того, в Законе не определено, что следует понимать под исключительными обстоятельствами. Например, ошибки, в том числе и грубые, допущенные в законе. Необходимость изменений должны определять субъекты правотворческой инициативы и органы, принимавшие акт» [12, с. 121].

Иначе получается, что при обнаружении ошибок в тексте нормативного правового акта следует ожидать год после его принятия (издания) для их исправления. Подобная ситуация имела место в 2008 году, когда Ассоциация белорусских банков обратилось с запросом к Совету Министров Республики Беларусь о необходимости закрепления возможности банков оформлять в залог права требования по договору создания объекта долевого строительства в связи тем, что вновь принятый Указ Президента Республики Беларусь по вопросам долевого строительства подобной возможности не предусматривал. В своем Письме по данному вопросу Министерство архитектуры и строительства по поручению Правительства совместно с Министерством юстиции фактически признало, что наделить банки таким правом необходимо. Однако, комментируя возможность дополнить перечень лиц, которым допускается уступка долищиком права требования долга по договору, банками, Министерство архитектуры и строительства пояснило, что данное предложение не может быть принято с учетом принципа стабильности правовой системы, закрепленного в статье 38 Закона «О нормативных правовых актах» [13]. То есть данная статья, которая была призвана выполнять позитивную роль в функционировании правовой системы, напротив, этому препятствовала.

В то же время указанная статья Закона не запрещает в дальнейшем вносить изменения и дополнения в текст акта несколько раз в течение года или даже месяца, что совершенно не согласуется с политикой стабильности правовой системы, декларируемой статьей 38 Закона «О нормативных правовых актах». Так, например, сам Закон «О нормативных правовых актах» за первых 10 лет своего действия 8 раз подвергался процедуре изменения и дополнения.

Директор Национального центра законодательства и правовых исследований В. Ипатов также указывает на иные «многочисленные поправки, вносимые в акты законодательства в течение достаточно короткого периода времени. Например, в 2010 году чаще одного раза в год (от двух до семи раз) изменялись 6 кодексов и 13 иных законов, а в 2011 году – 13 кодексов и 15 иных законов. При этом имели место факты неоднократной корректировки кодексов и иных законов в течение одной недели и даже дважды за один день» [14].

В итоге статья 38 Закона «О нормативных правовых актах» и закрепляемый её принцип стабильности правовой системы является несостоятельным решением белорусского законодателя, поскольку цели, на которые он направлен, невозможно достичь посредством установления запретов на внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты, основополагающим здесь может быть только изначально качественная подготовка проектов нормативных правовых актов.

Стабильности правовой системы способствует институт ежегодного планирования подготовки законопроектов, что выступает сдерживающим фактором для спонтанного, внесистемного принятия актов законодательства. В развитие закона или на его основе принимаются акты правительства, министерств, местных органов власти. Зная перспективы законотворчества, прогнозируется принятие актов иных видов, направления развития законодательства в целом. Особенно важно на этапе проработки вопроса о подготовке законопроекта всесторонне спрогнозировать возможные последствия его принятия с тем, чтобы в последующем не возникли проблемы при применении закона, были достигнуты цели, для кото-

рых он разрабатывался, и не потребовалось бы внесение в закон изменений сразу после его принятия. Поэтому законопроектные предложения должны быть тщательно обоснованы.

Закключение. Изложенное понимание принципов системности, комплексности и стабильности нормотворчества позволяет показать их значимость и необходимость учета в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов.

Принцип системности нормотворчества требует как учета системного характера позитивного права, так и системной организации самой деятельности по изменению, обновлению и совершенствованию действующего права. В силу системности права все вновь устанавливаемые нормы должны быть надлежащим образом согласованы со всей действующей системой норм, чтобы занять в этой системе свое особое место и осуществлять соответствующую регулятивно-правовую функцию. Представляется, что обеспечение системности правового регулирования должно осуществляться путем устранения несоответствий, пробелов и высокой степени абстрактности в законодательстве, подготовки и принятия пакета нормативных правовых актов, направленных на системное и комплексное регулирование определенной сферы общественных отношений, что особенно необходимо в конституционном нормотворчестве, для которого свойственно наличие норм права без прямого действия.

Для конституционного нормотворчества характерны такие ситуации нарушения принципа системности, как:

- регулирование отношений, не подлежащих правовому упорядочиванию (выход за пределы правовой системы);
- несоответствие способов правового регулирования (общедозволительный, разрешительный, обязывающий) сфере и предмету правового регулирования, его целям и принципам;
- наличие правовых предпосылок для формирования коллизий правовых интересов у субъектов правовых отношений и наличие взаимоисключающих (взаимопротиворечащих) норм, способных вызвать конфликт правоохраняемых интересов субъектов правовых отношений;
- неполнота (незавершенность) правового регулирования;
- неопределенность порядка реализации прав или исполнения обязанностей;
- предоставление нормотворческих полномочий без установления пределов их реализации в части определения дополнительных ограничений и обязанностей для субъектов правовых отношений и др.

Принцип комплексности предполагает, что механизм правового регулирования должен охватывать максимальное количество процессов, происходящих в обществе, при этом очевидно, что всеобъемлющей полноты правового регулирования достичь крайне трудно, однако важно сократить до минимума все возможные пробелы. В конституционном нормотворчестве круг вопросов, подлежащих обязательно урегулированию правом, определен Конституцией.

Обеспечение системности и комплексности правового регулирования в свою очередь позволяет достигнуть относительной стабильности правового регулирования общественных отношений. Стабильности правовой системы способствует институт ежегодного планирования подготовки законопроектов, обеспечение надлежащего качества нормативных правовых актов.

ЛИТЕРАТУРА

1. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
2. О правовых актах Республики Беларусь: Проект Закона Респ. Беларусь // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3941&p0=2012001001>. – Дата доступа: 02.09.2013.
3. Керимов, Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д.А. Керимов. – 2-е изд. – М.: Аванта, 2001. – 560 с.
4. Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства: учебник для юрид. вузов и фак. / В.С. Нерсисянц. – М.: Издат. гр. НОРМА–ИНФРА-М, 1999. – 552 с.
5. Кузуров, Д.В. Актуальные вопросы нормотворческой деятельности в Республике Беларусь / Д.В. Кузуров // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
6. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь: Декрет Президента Респ. Беларусь от 26.06.2008, № 14 // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.

7. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2011 году: Послание Конституционного Суда Респ. Беларусь, принято Решением от 18.01.2012, № Р-680/2012 // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
8. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Респ. Беларусь «О внесении изменений в некоторые законы Республики Беларусь»: Решение Конституционного Суда Респ. Беларусь от 26 мая 2011 г., № Р-593/2011 // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
9. О законодательных актах Верховного Совета Республики Беларусь: Решение Конституционного Суда Респ. Беларусь от 12 апр. 2011 г., № Р-566/2011 // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
10. О действии нормативного правового акта во времени при прекращении делегированных полномочий на его принятие (издание): Решение Конституционного Суда Респ. Беларусь от 15 дек. 2010 г., № Р-524/2010 // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
11. Карпен, У. Процесс применения правовой нормы / У. Карпен // Очерки методологии законодательства: материалы Первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству, Лбея (Бельгия), 9 – 11 сент. 1993 г. / Nomos Verl.-Ges; ред.: U. Karpen. – Baden-Baden, 1996. – С. 39 – 49.
12. Василевич, Г.А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г.А. Василевич. – Минск: Интерпрессервис, 2003. – 256 с.
13. О залоге прав по договору создания объекта долевого строительства: Письмо М-ва архитектуры и строительства Респ. Беларусь от 26 февр. 2008 г. № 03-2-05/953 // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
14. Ипатов, В. Стабильность законодательства – залог успешного развития общества / В. Ипатов // БЕЛТА [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: http://www.belta.by/ru/person/interview/Vadim-Ipatov_i_513054.html. – Дата доступа: 02.02.2013.

Поступила 30.09.2013

THE PRINCIPLE OF SYSTEMS, COMPLEXITY AND STABILITY IN THE LAW-MAKING

P. SOLOVYEV

Introduces the principles of systems, complexity and stability in the law-making and implementation in constitutional law. On the example of constitutional law shows some situations of violations of systems principle: the regulation of relations that can not be steam- ordering, the presence of legal preconditions for the formation of conflicts of interest in the subjects of legal relations; incomplete legal regulation, the uncertainty about the rights or the performance of duties, and others. Studied the stability of the principle of legal regulation of social relations; we prove the infidelity of the current mechanism for its implementation; recommended measures to improve the stability in the regulation of social relations.