

УДК 342.4(476)

КЛАССИФИКАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ НОРМОТВОРЧЕСТВА

П. В. СОЛОВЬЁВ

(Белорусский государственный университет, Минск)

Исследуются принципы нормотворчества, которые представляют собой основополагающие идеи, руководящие начала, исходные положения, применяемые в деятельности по созданию нормативных правовых актов, их дальнейшему совершенствованию, изменению или отмене. Рассмотрены различные перечни принципов нормотворчества, используемые юридической наукой и нашедшие свое нормативно-правовое закрепление. Предложена и обоснована классификация принципов нормотворчества на общеправовые и специальные принципы нормотворчества, классификация по направленности регулирующего воздействия принципа. Особое внимание обращено на разработку классификации принципов нормотворчества по признаку нормативной закреплённости и способу изложения.

Введение. Бесспорно, что любое неупорядоченное множество явлений изучать достаточно сложно, как и затруднительно в таком массиве отыскивать необходимый элемент. В связи с чем в науке, и особенно в правоведении, которое как раз отличается многообразием правовых явлений, широкое применение находит такой научный прием, как классификация.

Классификация представляет собой «распределение предметов по группам (классам) на основании какого-либо общего признака, произведенное таким образом, что каждый класс занимает по отношению к другим классам строго определенное место» [1, с. 315], при этом принадлежность предмета классификации по какой-либо группе позволяет судить о его специфических свойствах.

Наиболее ярким примером применения в праве указанного научного приема являются классификаторы законодательства, которые как обеспечивают систематизацию правовых актов по отраслям, подотраслям права и правовым институтам в зависимости от предмета правового регулирования, так и позволяют по принадлежности к определенному классу судить о наличии юридически значимых свойств предмета классификации, например, принадлежность к группе законодательных актов или подзаконных актов указывает на юридическую силу нормативного правового акта.

Всю совокупность известных науке и законодательству принципов нормотворчества сложно назвать «множеством», как это без сомнений применимо к различным отраслям и подотраслям права, однако принципы нормотворчества, очевидно, нуждаются в упорядочивании, поскольку и законодательство, и юридическая наука используют достаточно широкий перечень принципов нормотворчества, причем ученые предлагают разные варианты, юридические свойства каждого принципа также различны.

Основная часть. Принципы нормотворчества представляют собой основополагающие идеи, руководящие начала, исходные положения, применяемые в деятельности по созданию нормативных правовых актов, их дальнейшему совершенствованию, изменению или отмене.

Исследование принципов нормотворчества можно встретить у любого ученого-правоведа, рассматривающего в своих трудах проблемы правотворчества. Несмотря на это, в научном плане система принципов нормотворчества в достаточной степени не разработана. Освещая проблему принципов нормотворчества, ученые пользуются простым перечислением тех основных начал, которые на их взгляд должны быть учтены при создании или совершенствовании нормативных правовых актов. Традиционно в качестве принципов нормотворчества ученые указывают на демократизм, законность, гласность, научность. Единой точки зрения на перечень принципов нормотворчества нет.

Первой работой, в которой говорилось о принципах правотворчества, была монография Д.А. Керимова «Законодательная деятельность советского государства», изданная в 1955 году. Автор выделил три основных принципа законодательной деятельности государства:

1. Закрепление в праве политических и экономических условий, обеспечивающих простор для проявления объективных законов, а также для их познания и наиболее целесообразного использования.
2. Закрепление и установление правовых норм, максимально способствующих разрешению назревших общественных задач.
3. Выражение общей воли народа в целях максимально точного, правильного и целесообразного использования объективных закономерностей в интересах всего общества [2, с. 17].

Подобный перечень принципов не вписывается в нынешнее представление о принципах нормотворчества, т.к. имеет слишком высокий уровень обобщения и не ориентирует в конкретных требованиях, предъявляемых к процессу создания нормативных правовых актов.

В современной юридической литературе, посвященной проблеме правотворчества, можно проследить относительно устоявшийся набор принципов нормотворчества. По мнению Ю.Г. Арзамасова, осно-

ву принципов нормотворчества составляют законность, научность, техническое совершенство, демократизм, гуманизм, профессионализм и, конечно, гласность [3, с. 37]. В свою очередь, А.С. Пиголкина считает, что кроме указанных выше следует выделить следующие принципы: профессионализм, тщательность и скрупулезность подготовки проектов [4, с. 201]. Аналогичного мнения придерживается В.С. Нерсесянц [5, с. 308]. А.В. Малько отмечает принцип оперативности [6, с. 298]. А.Б. Венгеров относит к принципам правотворчества также исполнимость [7, с. 480].

Белорусский профессор С.Г. Дробязко в качестве принципов нормотворчества определяет следующий перечень: 1) юридическое закрепление системы субъектов правотворчества; 2) демократическое участие субъектов правотворчества в разработке проектов источников права; 3) обеспечение в подготавливаемых проектах соответствия их содержания принципам права (нравственно-правовым, политико-правовым, экономико-правовым, эколого-правовым и собственно правовым); 4) непрерывность функционирования субъектов правотворчества; 5) научно-практическая обоснованность необходимости под подготовки конкретных проектов источников права; 6) плюрализм в выработке наиболее оптимальных проектов; 7) профессионализм в качественной разработке проектов правовых источников; 8) персонифицированность инициаторов – разработчиков проектов источников права; 9) научно-профессиональная экспертиза подготовленных проектов; 10) законность в правотворчестве [8, с. 320].

Интересен в этом плане также подход Ю.В. Сысоева к анализу теории принципов законотворческого процесса А.А. Кененова и Г.В. Чернобеля. По их мнению, законотворческий процесс как особая форма правотворческой деятельности государства по разработке и установлению правовых норм есть творческий процесс, строящийся на основополагающих принципах, образующих его логические основы. В качестве таковых выделяются: принцип адекватного отражения нормативно-правовых потребностей; принцип понятийной определенности; принцип модальной сбалансированности и принцип ретребутивной обеспеченности [9, с. 71]. Относительно такого подхода к принципам правотворчества Ю.В. Сысоев иронично замечает, что указанные принципы действительно важны. При этом отмечает, что «в научной литературе они имеют и иное терминологическое обозначение. Так, принцип адекватного отражения нормативно-правовых потребностей – это не что иное, как принцип объективности, а принцип понятийной определенности соответствует принципу технического совершенства. Принцип модальной сбалансированности, означающий сбалансированность правовых нормативов, соотношение законов и подзаконных актов, во многом совпадает в содержательном плане с принципом законности, а оптимальность и эффективность – в определенном смысле с принципом ретребутивной обеспеченности» [10, с. 27].

На нормативно-правовом уровне принципы нормотворчества, в первую очередь, определены Основным законом. Конституция в нормотворчестве – документ, который с позиции высшей юридической силы определяет форму и организацию правотворческой деятельности государства, задает ориентиры для содержания создаваемых норм права. Так, толкование статей 2 – 8 Конституции Республики Беларусь [11] указывает на такие принципы нормотворчества, как законность, демократизм, гуманизм; защита прав и свобод, законных интересов граждан, юридических лиц, государства. Юридическая природа конституции как документа, призванного установить основы политической, правовой, экономической и других систем государства, характеризуется неспособностью детально и в полной мере регламентировать все вопросы, подпадающие под предмет конституционно-правового регулирования, в т.ч. нормотворчество и его принципы.

Основное нормативно-правовое закрепление и регулирование принципов нормотворчества реализуется через законодательство о правовом обеспечении нормотворческой деятельности. Законодательство о нормотворчестве – новейший институт конституционного законодательства Республики Беларусь. Его формирование связано с принятием Закона от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [12]. Данный институт выделился из «состава институтов законодательства о государственных органах. Институт законодательства о нормотворческой деятельности – это совокупность взаимосвязанных актов законодательства, закрепляющих основу системы нормативных правовых актов и регулирующих нормотворческий процесс, а также регистрацию, опубликование и вступление в силу ненормативных правовых актов и международных договоров» [13, с. 68].

Закон «О нормативных правовых актах» закрепляет такие принципы нормотворчества, как конституционность; соответствие актов нижестоящих государственных органов (должностных лиц) актам Главы государства и вышестоящих государственных органов; приоритет общепризнанных принципов международного права; защита прав и свобод, законных интересов граждан и социальной справедливости; научность; системность и комплексность правового регулирования общественных отношений (ст.7 Закона «О нормативных правовых актах» [12]).

Проект Закона «О правовых актах» [14] в статье 8 существенно расширяет перечень законодательно установленных принципов нормотворчества. Так, согласно проекту, при осуществлении нормотворческой деятельности в Республике Беларусь должны соблюдаться следующие основные принципы: законности; приоритета общепризнанных принципов международного права; гуманизма; защиты прав и

свобод, законных интересов граждан, в т.ч. индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, государства и социальной справедливости; гласности; научности; социально-экономической обусловленности; системности и комплексности; стабильности правового регулирования общественных отношений.

Первое, что обращает на себя внимание в рассмотренных выше принципах нормотворчества, это наличие ряда общеправовых принципов, которые А.А. Алексеев определяет, как «наиболее общие нормы, которые действуют во всей сфере правового регулирования и распространяются на всех субъектов» [15, с. 122], удачно указывая на их универсальность и обязательность для любого правового явления, и нормотворчество здесь не исключение. Подобные принципы определяются не законодателем, а сформированы объективными закономерностями права, обусловлены его сущностью. Примером таких принципов является конституционность; законность; гуманизм; демократизм; защита прав и свобод, законных интересов граждан, государства, социальной справедливости; гласность.

В тоже время для нормотворчества, как специфической деятельности, также присущи специальные принципы, которые отражают особенности правового регулирования отношений в сфере нормотворчества. Системность и комплексность правового регулирования, социально-экономическая обусловленность содержания нормативных правовых актов, профессионализм в подготовке нормативных правовых актов, тщательность и скрупулезность подготовки проектов, техническое совершенство и оперативность нормотворческих решений, исполнимость нормативных правовых актов – это именно те принципы, которые применимы только к нормотворчеству.

Таким образом, среди принципов нормотворчества можно выделить общеправовые и специально-юридические принципы, в которых отражаются специфические черты процесса по созданию нормативных правовых актов. Подобное деление проводится на основании классификации принципов на общие и специальные.

Особое значение для понимания сущности принципов нормотворчества имеет их классификация в зависимости от направленности регулирующего воздействия принципа. Так, если одна группа принципов призвана урегулировать непосредственно нормотворческий процесс, например, гласность, профессионализм, скрупулезность подготовки проектов, техническое совершенство и другие, то вторая группа принципов предъявляет требования к результату нормотворческого процесса, т.е. к содержанию создаваемых норм права: гуманизму; защите прав и свобод, законных интересов граждан, юридических лиц, государства и социальной справедливости; соответствию актов нижестоящих государственных органов актам вышестоящих государственных органов; системности; комплексности правового регулирования; социально-экономической обусловленности и другим. В свою очередь, можно выделить третью группу принципов, которая одновременно регламентирует и процесс, и содержание строящейся нормативно-правовой базы. Так, принцип законности в нормотворчестве выполняет двойную функцию: с одной стороны, закрепляет, что принятие нормативного правового акта возможно только уполномоченным на то государственным органом и только в пределах его компетенции в порядке и по форме, установленным законодательством; с другой стороны предполагает, что содержание создаваемого нормативного правового акта должно соответствовать нормативным правовым актам большей юридической силы.

Классификация принципов нормотворчества возможна также по признаку нормативной закреплённости и способу изложения. Настоящее исследование, главным образом, направлено на изучение принципов, имеющих нормативное закрепление, которые в качестве общеобязательного правила помещены в право. Подобные принципы могут быть поделены на следующие группы исходя из способа их изложения в нормах права:

1) принцип нормотворчества закреплён в законодательстве посредством нормы-принципа, содержание его не раскрыто, в нормативной правовой базе отсутствует конкретный механизм реализации указанного принципа;

2) принцип назван в нормативном правовом акте, где и раскрыто его содержание путем указания на существенные характеристики, предусмотрен механизм реализации принципа, что обеспечивает наличие непосредственного регулирующего воздействия.

Первая группа принципов характерна для актов высшей юридической силы, такие принципы отличаются высокой степенью нормативной обобщённости, в них закладывается социальная роль права, основные конституционные права и обязанности, основы правовой регламентации всех сфер общественных отношений. Они обладают приоритетом по отношению к иным принципам нормотворчества. Однако ввиду высокой степени нормативной обобщённости таких правовых установлений их содержание законодательством прямо не раскрывается и механизм реализации не обозначается, исполнение таких принципов возможно только толкованием. Примером таких принципов нормотворчества являются следующие положения Конституции Республики Беларусь: человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (ст. 2), 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 (ст. 23).

Вторая группа принципов прямо ассоциирована в законодательстве с категорией «принципы нормотворчества», сами принципы и их содержание нормативно закреплены, также можно проследить законодательно оформленный механизм реализации принципа. Например, действующий Закон «О нормативных правовых актах» (ст. 8) [12] и проект закона «О правовых актах» (п. 1, 7 ст. 8) [14] в качестве принципа нормотворчества называют гласность. Указанными актами определяется содержание принципа гласности: гласность в деятельности нормотворческих органов обеспечивается информированием о деятельности нормотворческих органов и принимаемых ими правовых актах, опубликованием правовых актов, обнародованием их иными способами, вынесением проектов нормативных правовых актов на публичное (всенародное, общественное или профессиональное) обсуждение. Также в законодательстве прослеживается механизм реализации указанного принципа, так, касательно порядка, сроков и условий опубликования и обнародования правовых актов действуют нормы Закона «О нормативных правовых актах», а непосредственно вопросы источников опубликования и вступления в силу регулирует Декрет Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» [16].

В противоположность рассмотренным выше принципам отдельную группу составляют принципы, не имеющие нормативного закрепления. Так, в научной литературе встречаются принципы, не знакомые законодательству о нормотворческой деятельности, например, «принцип технического совершенства», «профессионализма» [3, с. 37], или принцип ретрибутивной обеспеченности, содержание которого, его авторы А.А. Кененов и Г.Т. Чернобель, видят в том, что каждое создаваемое правило поведения должно быть обеспечено санкцией, которая будет выполнять «функцию «силовой охраны» в отношении каждой правовой нормы, т.е. превентивно гарантировать определенный правопорядок, правовую безопасность общественно-личностного бытия. Закон без санкций – это не закон. Если бы право было лишено санкций, все его императивы утратили бы ценностно-регулятивную значимость, поскольку их исполнение всецело зависело от произвольного усмотрения того, кому они (императивы) адресованы, т.е. о какой-либо правоприменительной гарантированности действующего законодательства не могло быть и речи» [9, с. 75].

Подобные принципы выработаны самой нормотворческой деятельностью, они прямо не закреплены в нормах права, хотя на них и основывается ряд норм, регулирующих деятельность по созданию норм права. Обязательность соблюдения таких принципов законодателем нормативно не оформлена, их соблюдение вытекает из практики нормотворчества.

Заключение. Таким образом, принципы нормотворчества в зависимости от принадлежности к праву в целом либо только к нормотворчеству можно классифицировать на общеправовые и специальные принципы нормотворчества, в зависимости от направленности регулирующего воздействия принципа – на принципы, регулирующие непосредственно нормотворческий процесс или определяющие содержание нормативных правовых актов, или принципы, одновременно регламентирующие и процесс, и содержание строящейся нормативно-правовой базы. При этом основной интерес представляет классификация принципов нормотворчества по признаку нормативной закреплённости и способу изложения, которые указывают на то, что наиболее важные принципы должны содержаться в нормативном правовом акте, где должно быть раскрыто их содержание путем указания на существенные характеристики, предусмотрен механизм реализации принципа, что обеспечивает наличие непосредственного регулирующего воздействия. В тех случаях, когда в законе не может быть отражена вся специфика механизма реализации какого-либо принципа нормотворчества, субъекту нормотворчества должны предоставляться полномочия по самостоятельному толкованию и применению принципа нормотворчества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сырых, В.М. Логические основания общей теории права. Т. 2. Логика правового исследования / В.М. Сырых.. – М. : Юстицинформ, 2004. – 560 с.
2. Керимов, Д.А. Законодательная деятельность Советского государства. (Основные принципы и организационные формы) / Д.А. Керимов. – М. : Госюриздат, 1955. – 134 с.
3. Нормография : теория и методология нормотворчества: науч.-метод. и учеб. пособие / под ред. д-ра юрид. наук Ю.Г. Арзамасова. – М. : Академический Проект, 2007. – 480 с.
4. Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 384 с.
5. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М. : НОРМА, 2006. – 813 с.
6. Теория государства и права. Курс лекций / под ред Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001. – 776 с.

7. Венгеров, А.Б. Теория государства и права: учебник для юрид. Вузов / А.Б. Венгеров. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.
8. Общая теория права : пособие / В.А. Абрамович [и др.] ; под общ. ред. С.Г. Дробязко, С.А. Калинина. – Минск : БГУ ; Четыре четверти, 2014. – 416 с.
9. Кененов, А.А. Логические основы законотворческого процесса / А.А. Кененов, Г.Т. Чернобель // Правоведение. – 1991. – № 6. – С. 71 – 76.
10. Сысоев, Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ю.Е. Сысоев. – М., 2006. – 166 с.
11. Конституция Республики Беларусь 1994 г. : с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс : Беларусь. – Минск, 2014.
12. О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2000 г., № 361-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 г. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. – Минск, 2014.
13. Пляхимович, И.И. Наука и законодательство о нормотворчестве / И.И. Пляхимович // Юстыцыя Беларусі. – 2008. – № 6. – С. 67 – 70.
14. О правовых актах Республики Беларусь : Проект Закона Респ. Беларусь [Электронный ресурс] // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 2013. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3941&p0=2012001001> – Дата доступа: 02.10.2014.
15. Алексеев, С.С. Теория государства и права / С.С. Алексеев. – М. : Норма, 2004. – 283 с.
16. О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь : Декрет Президента Респ. Беларусь от 24 февр. 2012 г., № 3 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. – Минск, 2014.

Поступила 13.10.2014

CLASSIFICATION OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF RULE-MAKING

P. SOLOVYEV

The principles of rule-making are investigated. The principles of rule-making are the fundamental ideas leading the beginnings, the starting positions applied in activities for creation of regulations, their further improvement, change or cancellation. Various lists of the principles of rule-making used by jurisprudence and which found the standard and legal fixing are considered. Classification of the principles of rule-making on the all-legal and special principles of rule-making, classification by an orientation of the regulating influence of the principle is offered and proved. Special attention is paid on development of classification of the principles of rule-making on the basis of standard fixedness and to a way of a statement.