

УДК 342(476)

**П. В. Соловьёв**

Учреждение образования «Полоцкий государственный университет», Министерство образования Республики Беларусь,  
ул. Блохина, 29, 211440 Новополоцк, Республика Беларусь, +375 (214) 59 04 07, p.solovjov@psu.by

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА КОНСТИТУЦИОННОСТИ НА СТАДИЯХ ПЛАНИРОВАНИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ

В статье рассматривается вопрос реализации принципа конституционности на начальных стадиях нормотворческого процесса: на стадии планирования нормотворческой деятельности и на стадии нормотворческой инициативы. Исследование представляет собой поиск новых инструментов воплощения в жизнь принципа конституционности на данных стадиях в целях дальнейшей конституционализации системы нормативных правовых актов. В работе предложены направления совершенствования конституционно-правового планирования и нормотворческой инициативы Конституционного Суда Республики Беларусь.

**Ключевые слова:** нормотворчество; нормотворческая деятельность; нормотворческий процесс; принципы нормотворчества; принципы нормотворческой деятельности; принцип конституционности; планирование нормотворческой деятельности.

Библиогр.: 11 назв.

**P. V. Soloviev**

Polotsk State University, Ministry of Education of the Republic of Belarus, 29 Blokhin St.,  
211440 Navapolack, Republic of Belarus, +375 (214) 59 04 07, p.solovjov@psu.by

## IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF CONSTITUTIONALITY AT THE STAGES OF PLANNING RULE-MAKING ACTIVITY AND RULE-MAKING INITIATIVE

The article discusses the issue of implementing the principle of constitutionality at the initial stages of the rule-making process: at the stage of planning the rule-making activity and at the stage of the rule-making initiative. This article is a search for new tools for the implementation of the principle of constitutionality at these stages. It was proposed directions for improving constitutional planning and rule-making initiatives of the Constitutional Court of the Republic of Belarus.

**Key words:** rule-making; rule-making activity; rule-making process; principles of rule-making; principle of constitutionality; planning of rule-making activities.

Ref.: 11 titles.

**Введение.** Одним из основных принципов нормотворческой деятельности является принцип конституционности. Это признает как юридическая наука [1, с. 32; 2, с. 14], так и действующее белорусское законодательство о нормотворческой деятельности, соответствующее положение закрепляет ст. 6 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» [3]. В нормотворчестве данный принцип, как правило, рассматривается в качестве юридической характеристики нормативного правового акта, которая отражает его соответствие действующей Конституции (или Конституции и иным нормативным актам большей юридической силы). При этом соответствие должно быть формальным и материальным. Первое предполагает, что нормативные правовые акты приняты в соответствии с процедурой, установленной Конституцией, второе — что нормативные правовые акты соответствуют Конституции по содержанию. Данный принцип является широко исследуемым предметом в современной юридической науке. Проблемы понятия, содержания, реализации данного принципа в нормотворческой деятельности рассматриваются в публикациях Г. А. Василевича, Н. В. Витрука, Т. М. Пряхиной, А. Н. Пугачева, А. Г. Тиковенко, Ю. А. Тихомирова и др.

Нормотворческий принцип конституционности исследуется в юридической науке в основном в контексте его реализации на таких стадиях нормотворческого процесса, как подготовка текста проекта нормативного правового акта [4, с. 30], проведение нормотворческих экспертиз, принятие нормативного правового акта. Также достаточно широко представлены исследования вопросов реализации принципа конституционности при осуществлении предварительного и последующего конституционного контроля органами конституционной юстиции [5, с. 39; 6, с. 13].

Однако проблема воплощения в жизнь принципа конституционности на начальных стадиях нормотворческого процесса является малоисследованной. Под начальными стадиями нормотворческого процесса мы понимаем стадию планирования нормотворческой деятельности и стадию нормотворческой инициативы. Необходимость их исследования в контексте реализации принципа конституционности мы обосновываем тем, что для нормотворческой деятельности, как и для любого стадийного процесса, действует правило: начальные стадии процесса главным образом предопределяют конечный результат.

**Методология и методы исследования.** Методологически настоящее исследование представляет собой научное осмысление конституционности как основополагающего принципа нормотворческой деятельности, который охватывает собой всю нормотворческую деятельность, а значит, должен находить своё воплощение и на начальных стадиях нормотворческого процесса. Отправной точкой настоящего исследования является гипотеза: нормотворческий принцип конституционности должен быть обеспечен механизмом реализации на всех стадиях нормотворческого процесса, в том числе и на начальных, что в конечном счёте будет способствовать укреплению конституционного правопорядка. При этом настоящее исследование ограничивается лишь материальным аспектом реализации принципа конституционности. Автором статьи при её написании использованы общенаучные методы исследования.

**Результаты исследования и их обсуждение.** Принципы нормотворческой деятельности представляют собой руководящие положения, определяющие организационные начала нормотворческой деятельности и базовое содержание нормативных правовых актов. Воплощение в жизнь нормотворческих принципов, в том числе и принципа конституционности, осуществляется через различные организационные и правовые механизмы их реализации. Рассмотрим проблему реализации принципа конституционности в материальном аспекте на стадиях планирования нормотворческой деятельности и нормотворческой инициативы.

1. Нормотворческий принцип конституционности на стадии планирования нормотворческой деятельности реализуется в первую очередь через планирование и подготовку нормативных правовых актов, необходимость принятия которых прямо определена конституционным текстом. В Республике Беларусь это, например, ч. 4. ст. 10 Конституции Республики Беларусь [7], предусматривающая необходимость принятия Закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», ч. 2 ст. 57 Конституции о необходимости принятия Закона Республики Беларусь «Об альтернативной службе», ч. 3. ст. 108 Конституции о необходимости принятия Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» и др. Наравне с данными актами также должна планироваться первоочередная подготовка проектов нормативных правовых актов, направленных на развитие конституционных норм, требующих дополнительной регламентации для их реализации на практике. Например, ч. 1 ст. 48 Конституции предусматривает положение о том, что «граждане Республики Беларусь имеют право на жилище». Данная норма Конституции, исходя из её смысла, требует дополнительного правового развития и не может быть прямо реализована без принятия соответствующего законодательства, в том числе и Жилищного кодекса. Можно заключить, что конституционный текст выступает планом подготовки законопроектов первой необходимости, что и является базовым инструментом реализации принципа конституционности с точки зрения планирования нормотворческой деятельности. На сегодня в белорусском законодательстве, на наш взгляд, в полной мере реализованы те задачи, которые закреплены текстом Конституции Республики Беларусь, в части подготовки и принятия первоочередных нормативных правовых актов.

В дальнейшем принцип конституционности в контексте планирования нормотворческой деятельности должен реализовываться через разработку долгосрочных и краткосрочных планов подготовки проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение будущих потребностей в конституционно-правовом регулировании. При этом планы должны охватывать как отношения, которые только складываются, так и те, появление которых прогнозируется в будущем. К числу таких отношений, например, можно отнести вопросы в сфере цифровизации всех видов общественных отношений (электронная демократия, криптовалюты, электронные общественные организации, роботизация и др.), вопросы в сфере соматических прав, геномной инженерии и др. В основе таких планов должна лежать цель — обеспечение устойчивого конституционно-правового развития общества, охрана конституционных ценностей, конституционно-правового статуса личности, общества, государства.

Планирование конституционно-правового регулирования, которое будет отвечать вызовам будущего, — это прямая обязанность всех нормотворческих органов, а также гражданский долг всех иных участников нормотворческих отношений, в том числе и научного сообщества. Однако, на наш взгляд, можно предложить специальный механизм реализации принципа конституционности на стадии планирования нормотворческой деятельности.

Ориентиром для планирования нормотворческой деятельности в части реализации принципа конституционности должны стать правовые позиции Конституционного Суда Республики Беларусь, в которых суд обращает внимание на перспективы конституционно-правового развития, будущие потребности в конституционно-правовом регулировании общественных отношений. Такие правовые позиции можно отыскать в ежегодных посланиях Конституционного Суда. Например, в Послании о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году [8] Конституционный Суд обращает внимание законодателя на необходимость развития корпоративного права, а также законодательства, определяющего правовой статус наднационального права в белорусской правовой системе. В Послании о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году — на необходимость принятия нормативных правовых актов о саморегулируемых организациях, а также на потребность в модернизации законодательства о местном самоуправлении [9]. В Послании о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2019 году — на необходимость адаптации правового регулирования института собственности к цифровым технологиям и инновациям [10].

В целях реализации идеи о конституционно-правовом планировании Закон Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве» [11] в части регулирования вопросов о содержании ежегодного Послания Президенту Республики Беларусь и палатам Национального Собрания Республики Беларусь о состоянии конституционной законности должен быть дополнен формулировкой о том, что Конституционный Суд не только излагает выводы и предложения Конституционного Суда на основе рассмотренных в текущем году дел и материалов, но и формулирует концептуальные нормотворческие предложения, которые подлежат отражению нормотворческими органами в своих планах подготовки проектов нормативных правовых актов в целях реализации принципа конституционности. Нормотворческие предложения Конституционного Суда должны быть адресованы конкретным нормотворческим органам, содержать концептуальную позицию суда относительно содержания будущего нормативного правового акта, основанную на нормах Конституции. В свою очередь, практика применения положений Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» о планировании нормотворческой деятельности должна пойти по пути оперативного отражения в государственных программах, планах подготовки законопроектов и планах подготовки проектов нормативных правовых актов позиций Конституционного Суда Республики Беларусь, содержащих предложения по планированию и подготовке нормативных правовых актов.

Предложенный нами механизм будет формировать новый институт конституционного права — конституционно-правовое планирование.

2. Нормотворческий принцип конституционности на стадии нормотворческой инициативы должен реализовываться через внесение в нормотворческие органы проектов нормативных правовых актов или мотивированных нормотворческих предложений, являющихся результатом конституционно-правового планирования или ответом на текущие конституционно-правовые проблемы, выявленные нормотворческими органами. Использовать нормотворческую инициативу для решения текущих конституционно-правовых проблем — обязанность всех субъектов нормотворчества. Однако здесь, как и в случае с конституционно-правовым планированием, можно предложить специальный механизм.

Основным нормотворческим органом, работающим в сфере выявления конституционно-правовых дефектов в нормативных правовых актах, является Конституционный Суд. Правовые позиции Конституционного Суда, указывающие на конкретные конституционно-правовые недостатки нормативного правового акта, должны признаваться нормотворческой инициативой, которая должна быть в обязательном порядке рассмотрена нормотворческим органом и своевременно принято решение. Потенциал данной модели состоит в том, что Конституционный Суд может формулировать правовые позиции об устранении в нормативных правовых актах конституционно-правовых недостатков в рамках всех видов производств, предусмотренных Законом Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве».

На данный момент Закон Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве» реализовывает этот потенциал лишь частично, в рамках производства по делам об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключения в них коллизий и правовой неопределённости (глава 24).

Согласно ст. 160 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», если Конституционный Суд приходит к выводам о наличии в нормативных правовых актах пробелов или иных форм правовой неопределённости, то он принимает решение, где формулируется предложение конкретному государственному органу, должностному лицу о необходимости устранения в этих актах в соответствии с их компетенцией пробелов, исключения в них коллизий и правовой неопределённости. В соответствии со ст. 85—86 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве» решение Конституционного Суда об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключений в них коллизий и правовой неопределённости является обязательным для рассмотрения государственными органами, должностными лицами в соответствии с их компетенцией. При этом данные государственные органы, должностные лица не позднее одного месяца после принятия решения Конституционного Суда обязаны рассмотреть его в соответствии с их компетенцией и письменно сообщить Конституционному Суду о результатах рассмотрения.

Как представляется, необходимо предусмотреть право Конституционного Суда Республики Беларусь формулировать мотивированное нормотворческое предложение конкретному государственному органу о необходимости устранения в нормативных правовых актах конституционно-правовых дефектов не только в рамках производства, предусмотренного главой 24, но и в рамках иных производств, предусмотренных главами 14—23 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве». Например, в рамках производства по делам о проверке конституционности закона, принятого Парламентом Республики Беларусь, в порядке обязательного предварительного контроля, когда нет оснований принять решение о несоответствии такого закона Конституции Республики Беларусь, но есть необходимость устранить имеющийся в тексте закона пробел правового регулирования, имеющий конституционно-правовое значение.

Также данный механизм должен быть усилен, чтобы быть эффективным инструментом устранения дефектов правового регулирования, влекущих существенное нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина. Считаем, что вынесение Конституционным Судом решения, содержащего мотивированное нормотворческое предложение конкретному государственному органу о необходимости устранения в нормативных правовых актах конституционно-правовых дефектов, должно признаваться нормотворческой инициативой. Нормотворческий орган должен не только рассмотреть решение Конституционного Суда, но и начать соответствующий нормотворческий процесс, который должен быть завершён в двухмесячный срок принятием (изданием) нормативного правового акта. При этом применительно к специфике законодательного процесса это должно выражаться в обязанности субъекта законодательной инициативы, к которому Конституционный Суд направил решение, реализовать своё право законодательной инициативы в двухмесячный срок посредством внесения в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь законопроекта.

При этом важно, чтобы решение Конституционного Суда, содержащее требование об устранении в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и других случаев правовой неопределённости также содержало позицию суда, основанную на нормах Конституции, о том, как действовать правоприменителям при разрешении данных ситуаций до устранения конституционно-правового дефекта в правовом регулировании.

**Заключение.** Нормотворческий принцип конституционности должен получить своё развитие на стадии планирования и инициирования нормативных правовых актов через механизм конституционно-правового планирования и нормотворческой инициативы Конституционного Суда Республики Беларусь.

В этой связи можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения.

Статью 162 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве» необходимо дополнить положением о том, что ежегодные послания Конституционного Суда Республики Беларусь должны содержать концептуальные нормотворческие предложения, адресованные нормотворческим органам и направленные на дальнейшую конституционализацию белорусского законодательства. В свою очередь, практика применения ст. 38 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» должна предполагать, что при разработке программ и планов подготовки проектов нормативных правовых актов нормотворческие органы должны учитывать правовые позиции Конституционного Суда, содержащие предложения по планированию и подготовке нормативных правовых актов.

Необходимо предусмотреть право Конституционного Суда формулировать мотивированное нормотворческое предложение конкретному государственному органу о необходимости устранения в нормативных правовых актах конституционно-правовых дефектов в случае выявления таковых в рамках всех видов производств, предусмотренных главами 14—25 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве». В свою очередь, ст. 40 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» следует дополнить положением о том, что вынесение Конституционным Судом акта, содержащего мотивированное нормотворческое предложение о необходимости устранения в нормативных правовых актах конституционно-правовых дефектов, является нормотворческой инициативой, подлежащей рассмотрению нормотворческим органом (нормотворческим должностным лицом). При этом в двухмесячный срок нормотворческий орган (нормотворческое должностное лицо) должно принять (издать) соответствующий нормативный правовой акт, направленный на устранение конституционно-правового дефекта. Если такое предложение связано с принятием, изменением (дополнением), отменой закона, то оно направляется соответствующему субъекту законодательной инициативы, на которого возлагается обязанность в двухмесячный срок реализовать своё право законодательной инициативы путём внесения в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь законопроекта.

#### Список цитируемых источников

1. Пугачев, А. Н. Правотворческий процесс / А. Н. Пугачев. — Новополоцк : ПГУ, 2010. — 387 с.
2. Правотворческий процесс : учеб. пособие / А. Н. Бодак [и др.] ; под ред. Г. А. Василевича. — Минск : Выш. шк., 2015. — 271 с.
3. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-3 : принят Палатой представителей 27 июня 2018 г. : одобр. Советом Респ. 29 июня 2018 г. // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. — 26.07.2018. — 2/2568.
4. Василевич, Г. А. Комментарий к закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г. А. Василевич. — Минск : Интерпрессервис, 2003. — 256 с.
5. Витрук, Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие / Н. В. Витрук. — Изд. 3-е. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. — 592 с.
6. Василевич, Г. А. Конституционное правосудие : учеб. пособие / Г. А. Василевич. — Минск : Издат. центр БГУ, 2014. — 277 с.
7. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
8. О конституционном судопроизводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 янв. 2014 г., № 124-3 : с изм. и доп. от 22 дек. 2016 г. № 13-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
9. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году [Электронный ресурс] : решение Конституцион. Суда Респ. Беларусь от 23 янв. 2018 г. № Р-1120/2018 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
10. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году [Электронный ресурс] : решение Конституцион. Суда Респ. Беларусь от 14 марта 2019 г. № Р-1166/2019 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
11. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2019 году [Электронный ресурс] : решение Конституцион. Суда Респ. Беларусь от 11 марта 2020 г. № Р-1211/2020 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.

Поступила в редакцию 25.09.2020