

**СИСТЕМНОСТЬ И КОМПЛЕКСНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:
ПРОЕКТИРОВАНИЕ НОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ДОСТИЖЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

П.В. Соловьев

*старший преподаватель кафедры конституционного права и государственного
управления учреждения образования «Полоцкий государственный университет
имени Евфросинии Полоцкой»*

В число основных принципов нормотворческой деятельности обосновано включаются принципы системности и комплексности правового регулирования. Принцип системности правового регулирования – это целостность, внутренняя согласованность (в т.ч. непротиворечивость) правового регулирования. Принцип комплексности правового регулирования – это охват правовым регулированием всех общественных отношений, необходимость правового регулирования которых обусловлена политическими, экономическими и социальными процессами, сущностью и содержанием действующей правовой системы государства, отсутствие пробелов в правовом регулировании, правовая обеспеченность норм права механизмом их реализации.

Реализация данных принципов в нормотворческой деятельности имеет конституционно-правовое значение, поскольку системность и комплексность правового регулирования обеспечивают конституционный правопорядок, осуществление конституционных прав и свобод граждан и личности, прав и законных интересов организаций. Этот тезис особенно актуализируется в условиях цифровизации, когда правовому регулированию подвергаются новые динамично меняющиеся отношения.

Закон «О нормативных правовых актах» (п. 9 ст. 6) [1], закрепляя принципы системности и комплексности правового регулирования, фактически называет лишь один конкретный инструмент его реализации в нормотворческой деятельности. Это пакетный принцип подготовки и принятия нормативных правовых актов, который предполагает: одновременную и согласованную разработку законодательных и развивающих его подзаконных актов; принятие нового нормативного правового акта с одновременным изменением или признанием утратившими силу взаимосвязанных норм, содержащихся в других нормативных правовых актах. Пакетный принцип подготовки проектов нормативных правовых актов позволяет «увидеть правовое регулирование в комплексе, избежать пробелов, коллизий положений нормативных правовых актов, несогласованности правовых норм и, как следствие, усовершенствовать правовое регулирование и правоприменение» [2, с. 10].

Как представляется, усиление пакетного принципа в целях обеспечения системности и комплексности правового регулирования возможно через организацию симметричного взаимодействия органов законодательной и исполнительной, судебной власти при подготовке пакета нормативных правовых актов. С одной стороны, разработка проекта законодательного акта должна осуществляться с привлечением представителя профильного органа исполнительной власти, а с другой – разработка подзаконных нормативных правовых актов должна осуществляться с привлечением депутатов законодательного органа, принявшего закон, к которому исполнительный орган формирует подзаконные акты или судебный орган принимает акт нормативного характера по вопросам применения данного закона.

Подобный подход позволит включать в закон большее количество норм прямого действия, норм, реализация которых возможна с применением минимального количества подзаконных актов, в свою очередь, в подзаконном нормотворчестве будут минимизированы случаи искажения смысла закона. Развитие подобного взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти требует внесения соответствующих изменений в регламенты работы данных органов.

Обеспечение системности и комплексности правового регулирования также достигается через деятельность органов конституционной юстиции. В Республике Беларусь Конституционный Суд, реализуя свои полномочия в сфере предварительного и последующего конституционного контроля, полномочия в сфере рассмотрения дел об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределённости, фактически выполняет работу по формированию согласованной, непротиворечивой и беспробельной системы нормативных правовых актов, что является конечной целью принципов системности и комплексности правового регулирования.

Конституционный Суд, действуя как «негативный законодатель», уполномочен в рамках последующего конституционного контроля признать нормативный правовой акт неконституционным посредством принятия соответствующего заключения, что придаёт такому акту статус «не имеет юридической силы» и является основанием для прекращения его действия, внесения в него соответствующих изменений (ст. 85 Закона «О конституционном судопроизводстве» [3]). В данном случае Конституционный Суд может выступать активным субъектом исключения коллизий в правовом регулировании, главным образом, «наиболее опасных» для конституционного правопорядка коллизий между Конституцией и другими нормативными актами.

Однако системность и комплексность правового регулирования – это не только непротиворечивость, но и согласованность и беспробельность системы нормативных правовых актов. Это требует от Конституционного Суда выполнять роль и «позитивного законодателя», что применительно к вопросу о системности и комплексности правового регулирования должно реализовываться через формирование правовых позиций для преодоления пробелов и несогласованностей в правовом регулировании.

На данный момент, согласно ст. 160 Закона «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 «О конституционном судопроизводстве» решение Конституционного Суда об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении 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, подобный механизм является недостаточным в случаях наличия правового пробела, который может влечь существенное нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, подрывать конституционный правопорядок. Считаем, что в таких случаях необходимо предоставить право органу конституционной

юстиции, в случае выявления фактов правовой неопределённости в нормативных правовых актах, формулировать правовую позицию, основанную на толковании норм Конституции и иных правовых актах, о том, как преодолевать правоприменителю данную правовую неопределённость до её устранения.

Реализация принципов системности и комплексности правового регулирования тесно взаимосвязана с вопросом компактности законодательства. Стремление к системному и полному правовому регулированию общественных отношений может приводить к такому негативному явлению, как чрезмерное разрастание нормативного массива, которое влечёт снижение обзримости и ясности законодательства, затрудняет поиск и усвоение норм права участниками правоотношений. Противодействие данной тенденции имеет конституционно-правовое значение, поскольку одним из элементов принципа верховенства права является требование о ясности и понятности действующего законодательства для всех субъектов права.

Реализация принципов системности и комплексности правового регулирования с сохранением компактности нормативного массива, в первую очередь, достигается через экономию правового регулирования, т.е. установление лишь минимального необходимого набора правовых норм и отказ от излишней правовой регламентации всех сфер общественных отношений, а также через соблюдение общих правил юридической техники о краткости и точности изложения нормативных правовых предписаний.

В то же время следует отметить, что в нормотворческой практике Республики Беларусь необходимо также развитие специальных инструментов по достижению компактности законодательства. Таким инструментом является правило «один за один» (англ. one in – one out). Данное правило требует при разработке проекта нормативного правового акта в сфере экономики и предпринимательства, содержащего новое регулирование, предусматривать отмену существующего регулирования, издержки исполнения которого со стороны бизнеса равны вводимому регулированию. Основное предназначение этого правила – это недопущение заурегулированности экономических отношений и бюрократизации бизнес-процессов, однако служит также действенным инструментом сдерживания роста числа нормативных правовых актов. Видится разумным закрепление правила «one in – one out» (один за один) в политико-программных документах, посвящённых совершенствованию законодательства. На первоначальном этапе оно может реализовываться как требование о том, что принятие нового нормативного правового акта предполагает отмену ранее действовавшего акта в этой сфере либо их аккумуляцию. Это обеспечит сохранение компактности и обзримости законодательства. Важно отметить, что использование данного правила возлагает на нормотворческие органы двойную ответственность: и за принятие нового правового регулирования, и за отмену предыдущего регулирования.

Вместе с тем в рамках исследования связи принципов системности и комплексности правового регулирования с вопросом компактности законодательства следует обратить внимание на возможное изменение представлений о компактности законодательства, его ясности и обзримости в условиях цифровизации права. На определенном этапе цифровизации права, под которой мы понимаем изменение правотворческой и правоприменительной деятельности через внедрение в них информационных технологий, нормативный правовой акт может трансформироваться в «цифровой нормативный правовой акт». Такой нормативный правовой акт как цифровой объект будет отличаться рядом специфических характеристик.

Цифровой нормативный правовой акт будет интерактивным, т.е. поиск и усвоение норм права будет происходить через взаимодействие субъекта права и «закона». Фактически цифровой нормативный правовой акт будет предоставлять ответ на те запросы,

которые ему адресуют участники правоотношений, в т.ч. указывать на алгоритм юридических действий, которые необходимо выполнить субъекту права для реализации своего интереса. В этой связи требования о ясности и обозримости законодательства, требование нормотворческой техники о краткости изложения нормативных правовых предписаний, требования о структуре акта и др. могут утратить своё значение.

Цифровой нормативный правовой акт будет эффективно обеспечивать поиск и усвоение нормы права участником правоотношений под его конкретный запрос. У субъектов права уже не будет необходимости ориентироваться в структуре и знать все нормы нормативного правового акта. Это позволяет цифровому нормативному правовому акту быть не кратким, иметь сложную для обозрения структуру акта. Цифровой нормативный правовой акт способен обеспечить максимальную полноту правового регулирования соответствующих общественных отношений, закрепить не только главные, но и второстепенные положения, предусмотреть максимальное количество особых порядков регулирования необщих ситуаций и различных исключений.

Современные представления о ясности, простоте и доступности языка законодательства также могут поменяться в условиях необходимости изменения языка цифрового нормативного правового акта в сторону его адаптации к машинному правоприменению, где правоприменителем является искусственный интеллект (роботизированная система).

С конституционно-правовых позиций цифровой нормативный правовой акт требует своего осмысления в вопросах соблюдения конституционно-правовых основ о правовом статусе о личности, общества, государства. Во-первых, это обеспечение легитимности цифрового нормативного правового акта. Если для обеспечения легальности цифрового нормативного правового акта требуется лишь правовое закрепление этого нового института, то для легитимности «цифрового закона» требуется формирование в обществе понимания его статуса. Проблемы с легитимацией цифрового нормативного правового акта могут влечь нарушения конституционного правопорядка со стороны граждан и государства. Во-вторых, безальтернативная цифровизация любой сферы общественных отношений связана с проблемой недоступности для всего числа граждан цифровых технологий или отсутствия соответствующих навыков. В этих условиях возникает необходимость обеспечения равного доступа к цифровым технологиям для обеспечения конституционного принципа равенства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
2. Слижевский, О. Л. Пакетный принцип подготовки проектов нормативных правовых актов: преимущества и подходы к реализации / Л. О. Слижевский // Юстиция Беларуси. – 2018. – № 3. – С. 8–10.
3. О конституционном судопроизводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 янв. 2014 г., № 124-З : с изм. и доп. от 22 дек. 2016 г. № 13-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.