

Министерство образования Республики Беларусь

Учреждение образования
«Полоцкий государственный университет
имени Евфросинии Полоцкой»

П. В. Соловьев

**ПРИНЦИПЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ
И РЕАЛИЗАЦИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Новополоцк
Полоцкий государственный университет
имени Евфросинии Полоцкой
2025

УДК 342.5
ББК 67.400
С60

Рекомендовано советом учреждения образования
«Полоцкий государственный университет имени Евфросинии Полоцкой»
(протокол № 1 от 26.09.2025 г.)

РЕЦЕНЗЕНТЫ:

д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАН Беларуси, зав. каф. конституционного права
Белорусского государственного университета Г. А. ВАСИЛЕВИЧ;
д-р юрид. наук, проф., зав. каф. хозяйственного права
Белорусского государственного университета Н. Л. БОНДАРЕНКО

Соловьев, П. В.

С60 Принципы нормотворчества: конституционно-правовое закрепление
и реализация в Республике Беларусь / П. В. Соловьев. – Новополоцк :
Полоц. гос. ун-т им. Евфросинии Полоцкой, 2025. – 256 с.
ISBN 978-985-531-928-4.

Монография представляет собой комплексное конституционно-правовое исследование принципов нормотворчества. В работе развиты положения конституционно-правовой доктрины о понятии и конституционных основах принципов нормотворчества, раскрыто конституционно-правовое содержание основных принципов нормотворчества, предложены направления по совершенствованию имеющихся и созданию новых механизмов их реализации.

Предназначена для специалистов в области нормотворческой деятельности. Результаты исследования могут быть использованы при совершенствовании законодательства Республики Беларусь о нормативных правовых актах и нормотворческой деятельности, в научно-исследовательской работе и в образовательном процессе по вопросам, связанным с нормотворчеством.

УДК 342.5
ББК 67.400

ISBN 978-985-531-928-4

© Соловьев, П. В., 2025
© Полоцкий государственный университет
имени Евфросинии Полоцкой, 2025

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время любое важное решение в государственной политике реализуется через соответствующий нормативный правовой акт. Нормотворческие органы действуют как в рамках утвержденных концепций и планов, так и стремятся своевременно реагировать на динамично меняющуюся жизнь.

В Республике Беларусь вопросу совершенствования нормотворческой деятельности уделяется значительное внимание и со стороны науки, и со стороны нормотворческой практики, в т.ч. через поступательное развитие законодательства о нормативных правовых актах. В 2000 г. принят первый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», в 2011–2016 гг. велась работа над законопроектом «О правовых актах Республики Беларусь», с 2015 по 2018 гг. – над законопроектом «О нормативных правовых актах». Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» стал новым динамичным этапом совершенствования в Республике Беларусь нормотворческой деятельности.

Нормотворческие решения законодателя в этой области основываются на предшествующих научных изысканиях по вопросам нормотворчества и создают предпосылки для проведения современных исследований. С позиций конституционного права исследование проблем нормотворчества имеет важное значение, поскольку создаваемые нормативные правовые акты являются одним из основных инструментов реализации базовой конституционной цели, определенной Конституцией Республики Беларусь, – построение правового демократического социального государства.

Ключевую роль в достижении данной цели через нормотворческую деятельность играют принципы нормотворчества, которые составляют фундамент данной деятельности. Принципы предопределяют организацию нормотворческого процесса, содержание создаваемых нормативных правовых актов, выступают критериями их качества, дают ответы на современные вызовы, возникающие перед нормотворческими органами, задают вектор развития правового регулирования.

В силу высокой актуальности вопросов нормотворчества и его принципов данная тема широко представлена в юридической науке прошлых и современного периодов. Однако до настоящего времени в белорусской конституционной науке отсутствуют комплексные иссле-

дования, посвященные принципам нормотворчества, конституционным основам их реализации в современных условиях. В имеющихся работах рассмотрены лишь некоторые проблемные вопросы, касающиеся принципов нормотворчества, во многих научных трудах принципы нормотворчества исследуются, как правило, только с позиции общей теории права.

В условиях постоянной трансформации общественных отношений принципы нормотворчества нуждаются в дальнейшем переосмыслении и раскрытии их нового содержания, выработке актуальных механизмов их реализации в нормотворческой практике. Трансформация принципов нормотворчества из доктрины в нормотворческую практику – одна из ключевых задач, стоящих перед исследованиями в области нормотворчества. При этом гарантией верного понимания принципов нормотворчества являются их конституционные основы.

Принципы нормотворчества не есть застывшая материя. С одной стороны, главная идея, лежащая в основе того или иного принципа, неизменна и представляет собой идеал, к которому должны стремиться нормотворчество и система создаваемых нормативных правовых актов. Например, стержнем нормотворческого принципа демократизма является положение о том, что нормотворческий процесс должен осуществляться с участием граждан, а в создаваемых нормативных правовых актах должны отражаться интересы народа. С другой – механизм реализации принципов нормотворчества требует постоянной модернизации в условиях изменения общественных отношений, адаптации к тем вызовам, которые возникают перед современным правом. Так, механизм реализации принципа демократизма требует перестройки в условиях цифровизации общества, государства, права. Потребность в постоянном развитии механизма реализации характерна для всех принципов нормотворчества. На поиск и разработку конституционно-правовых механизмов реализации принципов нормотворчества в современных условиях и направлено настоящее исследование.

Место настоящей работы среди других исследований в этой области характеризуется тем, что она представляет собой комплексное конституционно-правовое исследование принципов нормотворчества, в котором: разрабатываются подходы к понятию принципов нормотворчества в конституционном праве, устанавливается конституционно-правовое содержание основных принципов нормотворчества, главным образом, переосмысливаются имеющиеся и обосновываются новые

механизмы реализации основных принципов нормотворчества в современных условиях. В работе предпринята попытка углубить переход принципов нормотворчества от научной категории к практическим нормотворческим решениям. Ранее в Республике Беларусь такого рода комплексное конституционно-правовое исследование принципов нормотворчества не проводилось.

Цель работы – установить конституционно-правовую сущность и содержание принципов нормотворчества, разработать актуальные направления и механизмы их реализации в конституционном праве Республики Беларусь.

Достижение указанной цели осуществлено через решение следующих задач:

- проанализировать доктринальные подходы к проблеме принципов нормотворчества, при необходимости уточнить определение понятия этих принципов;
- выстроить целостную классификацию и систему принципов нормотворчества, установить конституционно-правовое значение такого подхода к организации принципов нормотворчества;
- определить уровни конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества и механизмов их реализации, особенности их закрепления в актах конституционного законодательства;
- установить конституционно-правовое содержание основных принципов нормотворчества, механизмы их реализации, а также обосновать необходимость их соблюдения при осуществлении нормотворческой деятельности;
- выявить особенности привлечения к юридической ответственности за нарушение принципов нормотворчества, главным образом в плоскости конституционно-правовой ответственности;
- определить основные направления совершенствования конституционного законодательства Республики Беларусь о нормотворческой деятельности, разработать предложения по совершенствованию имеющихся и предложить новые механизмы реализации принципов нормотворчества.

Научная новизна работы заключается в проведении комплексного конституционно-правового исследования принципов нормотворчества, на основе которого выдвинуты положения теоретического и прикладного характера по совершенствованию института данных принципов. В настоящей работе развиты положения конституционно-правовой доктрины

о понятии и конституционных основах принципов нормотворчества; выстроена целостная классификация принципов нормотворчества; определены уровни и особенности конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества; раскрыто конституционно-правовое содержание основных принципов нормотворчества, предложены направления по совершенствованию имеющихся и созданию новых механизмов их реализации; сформулированы положения о юридической ответственности за нарушение принципов нормотворчества. В работе предложены обоснованные рекомендации по совершенствованию законодательства Республики Беларусь в сфере нормотворческой деятельности.

ГЛАВА 1

ПРИНЦИПЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА

В КОНСТИТУЦИОННОЙ ДОКТРИНЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

1.1 Научные взгляды на проблему принципов нормотворчества в советской и современной юридической науке

Принципы нормотворчества являются составной частью более объемного и популярного объекта исследования в юридической науке – правотворчества. Правотворчество в силу своей разноплановости и широты как объекта исследования, в силу своей практической важности для государства и общества исследовалось широким кругом советских ученых и активно исследуется сейчас в зарубежной и белорусской юридической науке. При этом анализ научных взглядов на проблему принципов нормотворчества следует проводить в рамках более широкой проблематики – правотворчества и его принципов.

1. Правотворчество и его принципы в советской правовой науке

Во все периоды существования советской правовой науки правотворчеству как объекту научного исследования уделялось значительное внимание. Со второй половины XX в. советская правовая доктрина начинает активно прирастать знаниями, которые сейчас лежат в основании современной теории правотворчества. Именно с этого момента различные вопросы правотворчества начинают активно исследоваться и приобретают свой целостный теоретический фундамент, и принципы правотворчества здесь не исключение.

Выделение принципов правотворчества в качестве самостоятельной научной проблемы также стало следствием закрепления в советской юриспруденции такой правовой категории, как принципы права. В 50-х гг. XX в. вместе с активизацией интереса к проблемам правотворчества в советской правовой науке сформировались понятие и система основных принципов права. В этой связи перед непосредственным исследованием советских научных идей о правотворческих принципах укажем на достижения советской науки в вопросе принципов права.

Значительный вклад в формирование понятия принципов права внесли такие советские ученые как С.С. Алексеев, А.Б. Венгеров, О.С. Иоффе, О.Э. Лейст, Р.З. Лившиц, Е.А. Лукашева, Н.С. Малеин, В.С. Нерсесянц, Л.С. Явич и др. В советской правовой науке превалирующим является подход понимания принципов права как основополагающих, руководящих идей,

которые выполняют роль и фундаментальных положений права, и требований (критериев), которым должно соответствовать право в целом и его отдельные элементы. Так, Л.С. Явич пишет: «принципы права – это ведущие начала его формирования, развития и функционирования... принципы права – несущая конструкция, вокруг которой формируются его нормы, институты, отрасли и вся система; они – одухотворяющее начало права данного исторического типа» [321, с. 151]. Е.А. Лукашева говоря о принципах права, также указывает на то, что принцип права – это в том числе и «требования, предъявляемые к системе права данной социально-экономической формации» [115, с. 107], в этой связи принципы права советскими юристами также рассматриваются как ориентиры для правотворческой и правоприменительной деятельности [320, с. 141–150].

В советской юриспруденции был исследован ряд вопросов, имеющих важное значение для понимания принципов права: нормативный характер принципов права; объективная и субъективная природа принципов права; существование принципов права в нормах права и (или) в правосознании; статика и динамика принципов права; понимание принципов права как системы и другие вопросы. На базе данных положений в советской науке строится понимание принципов правотворчества.

Первой советской работой, где подымается проблема принципов правотворчества является монография Д.А. Керимова «Законодательная деятельность советского государства» (1955 г.). В своей работе Д.А. Керимов формулирует три основных принципа законодательной деятельности: 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 [78, с. 5–34]. Здесь принципы правотворчества предстают в форме концептуальных положений, выражающих сущность законодательной деятельности. Обратим внимание на тот факт, что они (принципы) обозначаются через описание идеи, лежащей в основе принципа, в то время как сейчас принципы правотворчества, как правило, обозначаются через краткое общее название идеи, например, принцип демократизма.

В середине XX в., как и в советской науке, первые упоминания о принципах правотворчества появляются в трудах американских ученых: Роберт Люс «Законодательные принципы: история и теория законотворче-

ства представительного правительства» (1930 г.) [328]; Харви Уокер «Законодательный процесс в Соединенных Штатах» (глава 17 «Принципы разработки законодательства») (1948 г.) [330, с. 336–363]. Работа Роберта Люса направлена на исследование истории формирования представительной демократии в контексте мировой истории, а также на теоретический анализ института представительных органов власти. Фактически ученый рассматривает демократизм в качестве основополагающего принципа законотворчества, поэтому обращает внимание на связь законотворческого процесса с институтами представительных органов власти, общественного мнения, референдума, петиций и другое. В свою очередь, работа Харви Уокера представляет собой сугубо практические советы законодателю, на которые стоит обратить внимание при разработке законов. Здесь принципы законотворчества предстают как конкретные требования к организации законотворческого процесса и содержанию законов. Например, ученый обращает внимание на то, что заимствование закона другого штата возможно лишь в том случае, если он не противоречит конституции штата, в который заимствуется; или говорится о том, что состав законодательного органа не должен в один момент обновляться полностью, т.к. это ведет к снижению его профессиональных качеств и нарушению преемственности в законотворческой работе; и др.

В последующих советских научных работах принципы все чаще становятся обязательным компонентом комплексных правотворческих исследований. Среди таких работ стоит отметить коллективную работу «Правотворчество в СССР» (1974 г.) [248], авторами которой являются А.В. Мицкевич, А.С. Пиголкин, А.Ф. Шебанов и др. В данном исследовании широкий круг правотворческих вопросов получает обстоятельную научную разработку. При этом проблеме принципов правотворчества отводится самостоятельный раздел. Здесь принципы правотворчества представлены как идеологическая, политico-правовая категория, определяющая процесс возведения воли советского народа в закон. При этом авторами отмечается, что реализация данных принципов обеспечивает не только реальное и наиболее полное выражение воли советского народа в нормах права, но и повышает эффективность таких норм. В исследуемой работе формулируется перечень основных принципов правотворчества: 1) центральная роль компартии в правотворчестве; 2) принцип социалистического демократизма; 3) интернациональный подход т.е. сочетание общих и национальных интересов; 4) верховенство вышестоящих актов по отношению к актам нижестоящих органов советского государства; 5) научная обоснованность правотворчества [248, с. 83–95].

Существенный вклад в теоретическую разработку проблемы правотворческих принципов внес Д.А. Ковачев. В докторской диссертации «Механизм правотворчества социалистического государства: вопросы теории» (1980 г.) ученый значительную часть работы уделяет принципам правотворчества, которые, по мнению автора, играют ключевую роль в выстраивании правотворческого механизма и могут служить критерием для оценки различных идей, понятий, конструкций этого механизма. Д.А. Ковачев обосновывает систему принципов правотворческого механизма, состоящую из двух подсистем: 1) политические принципы (принцип руководящей роли марксистско-ленинской партии, принципы демократического централизма, национального равноправия, социалистической законности) и 2) принципы организации и деятельности механизма правотворчества – они же общие принципы управления (соответствие субъекта управления объекту управления; иерархия между звеньями системы; прямая и обратная связь и др.) [82, с. 6]. Следует отметить, что в работах Д.А. Ковачева большое внимание уделяется пониманию принципов правотворчества не как перечня обособленных положений, а как системы взаимосвязанных элементов, где присутствуют иерархические и функциональные связи.

Широкий ряд советских исследований по другим проблемам правотворчества может быть также оценен как вклад в теоретическую разработку отдельных вопросов правотворческих принципов. Так, Е.А. Лукьянова в работе «Закон как источник советского государственного права» (1988 г.) [116] обращает внимание на некоторые вопросы правового обеспечения законодательной деятельности, в т.ч. через нормативное закрепление принципиальных положений такой деятельности. В монографии С.Л. Зивса «Источники права» (1981 г.) [63] особое внимание уделяется месту конституции в системе источников права, в т.ч. проблеме прямого действия конституции и развития конституционных положений в нижестоящих нормативных правовых актах (правотворческий принцип конституционности). В работе Ю.А. Тихомирова «Теория закона» (1982 г.) [292] исследуется вопрос реализации принципа верховенства закона, в т.ч. в нормотворчестве исполнительных органов власти (правотворческий принцип законности). В коллективной монографии «Научные основы советского правотворчества» (1981 г.) [136], написанной А.С. Пиголкиным, С.В. Полениной, Р.О. Халфиной и др., разработаны: 1) общетеоретические положения взаимодействия правовой науки и правотворчества; 2) вопросы учета объективных и социально-политических факторов в правотворческой деятельности; 3) вопросы прогнозирования и планирования в правотворчестве и др.

Данную работу можно считать вкладом в разработку правотворческого принципа научности.

Следует отметить, что советские правовые исследования характеризуются высокой степенью влияния марксистко-ленинской идеологии, что прослеживается и в работах, посвященных правотворчеству. Например, принципы правотворчества часто подменялись политическими идеями правящей коммунистической партии, что, разумеется, отложило свой отпечаток на результаты исследований. Данный факт не отменяет ценность тех теоретических знаний, которые сформировала советская правовая наука по проблемам правотворчества. Широкий ряд положений, выработанных советской наукой о принципах правотворчества, послужил основой для современного понимания этого института: понятие принципов правотворчества, базовый перечень основных нормотворческих принципов (объективность, законность, демократизм, научность); понимание принципов нормотворчества как системного явления; акцентирование внимания не только на содержании нормотворческих принципов, но и на механизмах их реализации. Таким образом, признавая ценность результатов советских исследований о принципах правотворчества, необходимо их современное переосмысление.

2. Правотворчество и его принципы в современной белорусской юридической науке.

С распадом СССР и появлением на постсоветском пространстве новых государств научный интерес к проблемам правотворчества не только не пропал, а напротив, возрос с новой силой, восполняя потребность новых государств в обновлении своего законодательства. В белорусской и российской юридической науке исследования проблем правотворчества и его принципов продолжились.

В Беларуси проблемам правотворчества и его принципам посвящены работы таких ученых, как А.М. Абрамович, А.Н. Бодак, Н.Л. Бондаренко, Г.А. Василевич, И.В. Вегера, Е.П. Гуида, С.Г. Дробязко, В.Н. Дубовицкий, С.А. Жевнерович, С.А. Калинин, Н.М. Кондратович, А.И. Курак, Д.А. Лагун, Л.О. Мурашко, И.И. Пляхимович, А.Н. Пугачев, В.И. Реут, Е.В. Семашко, И.П. Сидорчук, А.А. Соколова, С.М. Сивец, Н.В. Сильченко, А.Г. Тиковенко, В.А. Шаршун и другие.

Российские исследования нормотворчества, в т.ч. в преломлении на конституционное право, представлены трудами С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Ю.Г. Арзамасова, Н.А. Богдановой, С.В. Бошно, Т.А. Васильевой, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Т.В. Кашаниной, В.В. Комаровой, М.Н. Марченко, В.С. Нерсесянца, Т.М. Пряхиной, С.В. Полениной, Б.А. Страшуня,

В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, Р.О. Халфиной и др.

В современной белорусской юридической науке ученые часто обращаются к принципам правотворчества, но в качестве дополнительного объекта научных изысканий при анализе различных правотворческих проблем, либо исследованию подвергается какой-то один принцип. Правотворческие принципы как целостное понятие до сих пор не стали объектом самостоятельного комплексного исследования, в т.ч. с конституционно-правовых позиций.

Одной из первых работ, посвященных проблемам правотворчества, в современной правовой науке Беларуси стал коллективный труд «Правотворческая деятельность в Республике Беларусь» (1997 г.) [246], авторами которого являются А.В. Матусевич, В.Н. Дубовицкий, И.Н. Лапша, П.Е. Жушма – сотрудники Белорусского института государственного строительства и законодательства. В данной работе с учетом конституционной реформы 1996 г. анализируются теория и практика правотворческой деятельности в Республике Беларусь. При этом особое внимание уделяется законодательному процессу и требованиям к нему, которые в некоторой степени коррелируются с принципами правотворчества.

В процессе развития белорусской правовой науки вопросы принципов правотворчества все чаще подвергаются научным исследованиям. Значительный вклад в исследование правотворчества и его принципов, в т.ч. с конституционно-правовых позиций, внес Г.А. Василевич [29; 30; 33]. В трудах ученого рассматриваются содержание и реализация принципа конституционности, в т.ч. его воплощение через деятельность органов конституционной юстиции, а также иных принципов правотворчества, главным образом, в контексте их значения для установления конституционного правопорядка, защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Отдельные принципы правотворчества и механизмы их реализации в белорусском законодательстве с позиций теории и методологии правоведения исследованы С.А. Калининым [73; 74]. В работах ученого обращается внимание на такие принципы, как законность, системность и комплексность правового регулирования. В научных трудах Н.В. Сильченко [275], посвященных методологическим вопросам законотворчества, также затрагиваются проблемы принципов правотворчества, где они анализируются в контексте закономерностей развития и функционирования законодательства. В работах С.Г. Дробязко по общей теории права [58] принципы исследованы с учетом различных этапов в процессе формирования и уста-

новления норма права. Отдельные проблемы принципов правотворчества исследованы учеными Национального центра законодательства и правовых исследований, после его реорганизации – учеными Национального центра законодательства и правовой информации.

Конституционалисты, говоря о нормотворческих полномочиях высших органов государственной власти, принципы нормотворчества или принципы законотворчества в качестве самостоятельной темы исследования, как правило, не рассматривают. В тех случаях, когда ученые анонсируют свои работы как исследования принципов законотворчества, они фактически являются анализом принципов нормотворчества с некоторыми уточнениями, которые диктуют особенности законодательного процесса [24; 64; 301].

Исследования отдельных принципов нормотворчества в конституционной науке можно обнаружить в рамках изучения учеными принципов конституции и механизмов их реализации. По мнению И.И. Пляхимовича, принципы конституции могут быть поделены на общеотраслевые, полиинституциональные и институциональные [234, с. 80–81]. Первые оказывают руководящее воздействие на все конституционно-правовые институты – это принципы правового, демократического, социального государства, гуманизма, верховенства права и др. Вторые являются отправными началами для нескольких институтов – это принцип законности, гласности, равноправия и др. Трети составляют основу отдельного института конституционного права – это принцип разделения властей, унитаризм, равенство граждан и др.

Здесь обнаруживается ряд принципов, которые могут быть соотнесены с принципами нормотворчества либо являются для принципов нормотворчества родовым принципом. Так, принципы правового государства и верховенства права включают в себя нормотворческий принцип конституционности. Принцип демократического государства включает в себя нормотворческий принцип демократизма. Конституционные принципы гуманизма и гласности включают в себя одноименные нормотворческие принципы. Отдельные аспекты нормотворческих принципов конституционности, законности, демократизма, гуманизма, гласности исследуются конституционистами в рамках института основ конституционного строя, института государственных органов, института правового статуса личности и гражданина. Исследования в этой области представлены работами таких белорусских конституционалистов, как Г.А. Василевич, Т.В. Воронович, Т.С. Масловская Л.О. Мурашко, И.И. Пляхимович, А.Н. Пугачев, А.А. Соколова, А.Г. Тиковенко и др.

Принципы правотворчества в современной белорусской юридической науке также не становились предметом диссертационных исследований, а лишь подвергался рассмотрению в качестве смежного вопроса при исследовании правотворческих проблем. Так, С.А. Жевнерович в диссертационной работе «Теоретические основы законодательного процесса в Республике Беларусь» (2001 г.) касается вопроса принципов законодательного процесса. Сначала ученый обращает внимание на проблему выделения принципов законодательного процесса в массиве различных требований к законотворчеству и предлагает три критерия для выделения таких принципов: потенциальная нормопригодность, универсальность и практическая правовая значимость [61, с. 10]. Далее на основе данных критериев С.А. Жевнерович предлагает перечень принципов, на которых должен строиться законодательный процесс, этот перечень касается лишь процессуальной стороны законотворчества (целеориентированность законотворческого процесса, его непрерывность, гласность и др.).

К проблеме принципов нормотворчества также обращается В.А. Шаршун в диссертации «Нормотворческая деятельность органов вооруженных сил в системе правотворчества социального правового государства» (2003 г.). Автор предлагает считать такие принципы как «идеологической, политico-правовой категорией», так и отражением «объективных закономерностей общественного развития». В.А. Шаршун в своей работе формулирует перечень принципов правотворчества, а также допускает возможность выделения специальных принципов для отдельных нормотворческих органов и предлагает перечень принципов нормотворческой деятельности вооруженных сил [311, с. 23–25].

В ряде диссертационных исследований, которые проводились в Республике Беларусь по проблемам правотворчества, непосредственно принципы нормотворчества не рассматриваются, однако там имеются результаты, представляющие интерес для исследуемой нами темы.

В диссертационной работе Н.М. Кондратович «Субъекты законотворческого процесса» (1994 г.) помимо самих субъектов законотворческого процесса исследуется вопрос правового регулирования законотворческого процесса. Автор указывает на то, что именно в Конституции «содержано и сформулировано правовое содержательное начало» для всех правовых норм, Основной Закон также определяет основы правотворческого процесса, при этом повышение эффективности и демократизация нормотворческого процесса невозможны без создания специального закона «о нормативных актах». В вопросе правового обеспечения нормотворческого процесса Н.М. Кондратович также обращает внимание на пробле-

му возможной подмены Конституции актом, непосредственно регулирующим нормотворческий процесс, в котором в процессе раскрытия положений Конституции может быть искажено их содержание [90, с. 53,55–66]. Данные положения связаны с вопросом правового закрепления принципов правотворчества.

Е.В. Семашко в диссертационной работе «Юридическая природа нормативных актов государственных органов Республики Беларусь», выполненной в 2003 г., исследует ряд вопросов, раскрывающих правовую природу нормативных правовых актов. Помимо прочих выводов в работе делается заключение, интересное нам с позиций правового закрепления принципов нормотворчества – правовые принципы как элемент нормативного акта не являются правовой нормой. Нормативность таких принципов «не выражена в их словесной формулировке, а вытекает из того, что они связаны с действием правовых норм, изложенных в других предписаниях, и должны учитываться при применении юридических норм» [266, с. 13].

Некоторые диссертационные исследования по проблемам правотворчества могут служить важным источником знаний для раскрытия содержания отдельных принципов нормотворчества. В работе А.Н. Бодак «Конституционно-правовые проблемы нормотворческой деятельности органов исполнительной власти Республики Беларусь» (2005 г.) [22] уделяется внимание реализации принципа конституционности при осуществлении нормотворческой деятельности. В работе С.Ю. Леванова «Планирование развития законодательства» (1999 г.) [113] исследуются проблемы теории и практики планирования развития законодательства, что является частью нормотворческого принципа научности. В работе О.А. Антоновой «Правовое обеспечение прямой демократии в Республике Беларусь» (2005 г.) [10] раскрывается конституционно-правовое содержание правовых форм прямой демократии – выборов, референдума, отзыва, обсуждений и определяется их роль в дальнейшем развитии демократии в Республике Беларусь, т.е. ряд положений работы О.А. Антоновой раскрывают механизмы реализации нормотворческого принципа демократизма. В работе В.Н. Дмитрука «Теоретико-правовые и прикладные проблемы совершенствования подготовки проекта нормативного правового акта» (2003 г.) [56] стадия подготовки проекта нормативного правового акта называется ведущей для нормотворческого процесса и подвергается детальному анализу, при этом обращается внимание на реализацию на этой стадии принципов научности, профессионализма и др.

Сегодня принципы также стали обязательным элементом белорусских и российских учебных пособий, затрагивающих тему правотворче-

ства. Данная проблематика рассматривается как в учебниках по дисциплине «Общая теория права», так и в специальных учебных пособиях по проблемам правотворчества – «Правотворческий процесс», «Нормотворческая деятельность» и т.п. Однако в учебной литературе по конституционному праву данная тема, как правило, не рассматривается.

Российский ученый В.С. Нерсесянц в учебнике «Общая теория государства и права» рассматривает принципы правотворчества в рамках темы, посвященной правотворчеству, и определяет принципы правотворчества через формулу «основополагающие требования» правотворчества и называет следующий перечень таких требований: правовой прогресс, правовая легитимность (другими словами – конституционность, законность), обще-социальная легитимность (т.е. демократизм), научная обоснованность, системность, профессионализм [138, с. 419–421]. В белорусских учебниках по теории права данный вопрос также освещается. В частности, С.Г. Дробязко формулирует понятие принципов правотворчества и правоустановления, а также указывает на 23 таких принципа, например, непрерывность правотворчества, гибкость, стабильность, обозримость законодательства и др. [57, с. 246–247, 253–254].

Рассматриваются принципы и в специальных учебных пособиях по проблемам правотворчества. Например, в белорусских учебниках по дисциплине «Правотворческий процесс» под авторством А.Н. Бодак, А.М. Боголейко, Г.А. Василевича, Т.Н. Михалевой, С.М. Сивца [247], А.Н. Пугачева [254], А.И. Курака [107] и др. принципы представлены в виде организационных начал, определяющих сущность и направления правотворчества, и сформирован перечень правотворческих принципов: конституционность, законность, демократизм, гуманизм, гласность, социальная справедливость, научность, профессионализм, системность, комплексность, стабильность и др. В пособиях практико-ориентированного характера принципы правотворчества также становятся важной частью работ. Например, российский автор Т.А. Васильева в пособии «Как написать закон» [37], раскрывая основные правила, которые необходимо соблюдать для создания качественного закона, анализирует ряд правотворческих принципов [37, с. 20–27]. Следует отметить, что в юридической литературе нет единства мнений о перечне основных принципов правотворчества.

В настоящее время актуализируются научные исследования о различных аспектах трансформации правотворчества в условиях цифровизации права, что предполагает широкое использование цифровых инструментов на всех стадиях правотворческого процесса. В этой связи возникает

необходимость исследования принципов правотворчества в контексте этих изменений, главным образом, с конституционно-правовых позиций.

Таким образом, исследование научных взглядов на принципы правотворчества в юридической доктрине позволяет сделать следующие выводы.

1. Современное понимание принципов правотворчества основывается на результатах исследований данного института, полученных в советской юридической науке, где было сформулировано понятие принципов правотворчества, базовый перечень таких принципов, обозначена необходимость рассматривать принципы правотворчества как систему. Влияние коммунистической идеологии на результаты этих изысканий требует их пересмотра с сегодняшних позиций.

2. Сегодня исследования принципов правотворчества, как правило, ведутся в рамках теории права, где исследуют отдельные проблемы принципов правотворчества. Некоторые вопросы о принципах правотворчества в современных исследованиях отличаются неоднородностью точек зрения и подходов, что отчетливо прослеживается на примере вопроса о перечне основных принципов правотворчества. Современных комплексных исследований принципов правотворчества с конституционно-правовых позиций нет. Имеется необходимость постоянной актуализации знаний о принципах правотворчества, поскольку главная идея, заложенная в том или ином нормотворческом принципе, всегда неизменна, однако механизм реализации принципов нуждается в постоянной модернизации в условиях динамики общественных отношений.

Все вышесказанное о принципах правотворчества справедливо и для принципов нормотворчества, поскольку последние являются частью принципов правотворчества, о чем будет сказано ниже. В данном случае можно заключить, что в юридической науке имеется необходимость комплексного исследования принципов нормотворчества с конституционно-правовых позиций в современных условиях на основе тех результатов, что достигнуты в юриспруденции по обозначенной проблеме.

1.2 Понятие, классификация и система принципов нормотворчества: конституционно-правовой аспект

Исследование понятия принципов нормотворчества построим через последовательный анализ двух составных частей этого явления. Первоначально определим содержание понятия «нормотворчество».

Юридическая теория и правотворческая практика до настоящего времени не выработала единой точки зрения на то, как именовать процесс образования и установления правовых норм в источниках права. Наука и законодательство в этом вопросе оперируют различными понятиями: «правообразование», «правотворчество», «нормотворчество», «нормоустановление», «законотворчество» и др. При этом определения данных понятий, их соотношение между собой также не отличаются однозначностью. Предметом наших изысканий не является проблема дефиниций указанных выше понятий и установления их понятийной взаимосвязи. Эта тема заслуживает самостоятельной работы и поэтому намеренно не рассматривается детально. Однако для целей нашего исследования внесем необходимую терминологическую ясность в понятийный аппарат феномена образования правовых норм и их закрепления в источниках права.

С.Г. Дробязко предлагает выделять три уровня формирования правовых норм [58]: правообразование (социальный процесс формирования отношений, нуждающихся в правовом регулировании); правотворчество (деятельность государственных и негосударственных структур по подготовке проектов источников права); правоустановление (завершающая стадия, на которой источники права официально объективизируются, принимается и систематизируется законодательство).

С.С. Алексеев говорит о двух стадиях образования и установления правовых норм: правообразование и правотворчество, где правообразование – это объективный социальный процесс по формированию норм права, а правотворчество – это специальная деятельность компетентных субъектов (государственных органов, уполномоченных организаций, непосредственно самого народа), завершающая процесс правообразования, в результате которой приобретает юридическую силу и вступает в действие закон [6, с. 89; 284, с. 310]. Аналогичной позиции придерживаются С.В. Бошно [27, с.206], М.Н. Марченко [123, с. 548], А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбаток, В.А. Кучинский [41, с. 321].

В.В. Лазарев и В.С. Нерсесянц в схожем ключе говорят о правообразовании, но завершающую стадию этого явления В.В. Лазарев именует нормотворчеством [221, с. 139, 151], а В.С. Нерсесянц – правоустановлением [138, с. 415].

На данном этапе мы можем однозначно определиться в том, что процесс формирования права состоит из двух стадий: правообразование и правотворчество (или связка правообразование, правотворчество и правоустановление). Правообразование – это социальный процесс формирования права, при котором на практике складываются типичные моде-

ли поведения, в социуме возникает необходимость правового регулирования каких-либо общественных отношений. Правотворчество – это официальная деятельность уполномоченных субъектов, завершающая процесс правообразования, в результате которой подготавливаются и принимаются источники права.

Далее определим место нормотворчества в исследуемой нами системе понятий. В юридической науке есть несколько подходов к пониманию нормотворчества (от более широкого к более узкому):

- 1) нормотворчество – это деятельность по созданию любых норм (правовых, корпоративных и др.) [57, с. 242];
- 2) нормотворчество – это синоним правотворчества, т.е. деятельность по подготовке и принятию любых формальных источников права (правовых норм) [76, с. 99; 134, с. 78];
- 3) нормотворчество – это деятельность по подготовке и принятию только одного вида источников права – нормативного правового акта [221, с. 151]; законотворчество тогда является видом нормотворчества, в результате которого принимаются законы;
- 4) нормотворчество – это деятельность по разработке и принятию только подзаконных нормативных правовых актов (ведомственное нормотворчество) [287, с. 369].

Подобная терминологическая неедицообразность обусловлена различными подходами ученых к раскрытию содержания нормотворчества: одни авторы раскрывают семантику слова, другие используют различные концепции правопонимания. В итоге, все получают различный результат в определении понятий правотворчества и нормотворчества.

Для целей нашего исследования мы определим, что понятие нормотворчества следует связывать с официальной деятельностью компетентных субъектов (государственных органов, уполномоченных организаций, непосредственно самого народа) по подготовке и принятию нормативных правовых актов. Выбор подобного подхода мы обосновываем тем, что он соответствует устоявшемуся в белорусской юридической науке подходу, именовать деятельность по подготовке и принятию нормативных правовых актов нормотворчеством, а также он согласуется с дефинициями Закона «О нормативных правовых актах», который говорит о нормотворческой деятельности как о деятельности в отношении нормативных правовых актов.

Теперь определимся с категорией «принцип», которая является вторым элементом исследуемого нами явления.

В толковом словаре слово «принцип» обозначает основное начало, на котором построено что-либо (какая-нибудь научная система, теория

и т.п.), или убеждение, точку зрения, правило поведения [297, с. 532]. Категория «принцип» нашло свое широкое применение во многих науках, и юриспруденция не стала исключением: принципы права, конституционные принципы, принципы конституции, принципы гражданского законодательства, принципы уголовного процесса и др.

Использование категории «принцип» в теории права и в конституционной доктрине возможно в нескольких значениях. Теоретики права различают правовые принципы и принципы права. В этой связи В.М. Сырых пишет: «правовые принципы понимаются как категории правосознания, т.е. элементы правовой науки, отражающие основополагающие идеи и начала права, правового регулирования. Принципы же права составляют ту совокупность правовых принципов, которая получила закрепление в системе действующих норм права [281, с. 63]. Аналогичным образом конституционалисты различают конституционные принципы и принципы конституции. Конституционные принципы являются основополагающими началами и ключевыми идеями, сформулированными в доктрине, в которых выражается сущность конституционного права. В свою очередь принципы конституции – это те конституционные принципы, которые получили нормативное закрепление [252, с. 110].

В нашем исследовании понятия «принципы нормотворчества» и «нормотворческие принципы» мы будем считать синонимами, и в случае необходимости указать на нормативную закрепленность какого-либо нормотворческого принципа будем делать об этом прямую оговорку. Такой подход согласуется со сложившейся в доктрине практикой не проводить различий между вариантами написания «принципы правотворчества» и «правотворческие принципы» [260, с. 187].

Далее обратим внимание на природу происхождения принципов в праве и их сущность. В юридической литературе природа происхождения принципов не воспринята однозначно. Одни ученые считают, что принципы являются отражением объективно складывающихся закономерностей в общественно-правовом развитии; по мнению других, принципы – это сформулированные доктриной и (или) практикой правовые каноны; третий видят в принципах «общие нормоположения», которые предложены законодателем [133, с. 181; 264].

Говоря о природе и сущности принципов в праве, С.Г. Дробязко обращает внимание на то, что принципы вырабатываются людьми сознательно на основе объективно обусловленных потребностей развития общества по пути прогресса [222, с. 65], т.е. принципы – это результат субъективного восприятия объективных потребностей, удовлетворение которых

обеспечит обществу прогрессивное развитие. В дальнейшем эти принципы могут получать нормативное закрепление.

Далее в нашем исследовании в вопросах природы и сущности принципов в праве мы будем опираться на концепцию, предложенную С.Г. Дробязко. Данный выбор обосновывается тем, что такой подход в полной мере раскрывает предназначение принципов в нормотворчестве. Принципы нормотворчества являются отражением объективных потребностей общества к системе нормативных правовых актов, которая должна обеспечивать прогрессивное развитие социума. Нормотворческие принципы обозначают цель, идеальную модель, к которой должно стремиться нормотворчество, предписывают необходимое состояние системы нормативных правовых актов.

Таким образом, говоря далее о принципах, мы будем понимать под ними результат субъективного восприятия юридической наукой и практикой объективных потребностей, которые обеспечивают прогрессивное развитие общества. При этом принципы в дальнейшем могут получить нормативное закрепление в праве, что позволяет их также квалифицировать как требование законодателя к какому-либо правовому явлению. В этой связи С.В. Бошно подчеркивает, что в силу правового закрепления принципов, они приобретают общеобязательное значение [27, с. 77]. С.А. Комаров и А.В. Малько дополняют характеристику принципов важным замечанием: принципы права участвуют в регулировании общественных отношений, они могут быть положены в основу решения конкретного юридического дела, в т.ч. при наличии правового пробела, прибегая к аналогии права [87, с. 164]. По мнению Н.Л. Бондаренко, принципы выполняют тут и корректировочную функцию, т.е. применяются при необходимости устранения противоречий и исправления ошибок в законодательстве [24, с. 79].

Указанное позволяет полноправно считать принципы права правовой нормой, пусть и весьма общего содержания, которая должна непосредственно применяться при разрешении юридических дел, главным образом, в ситуациях правовой неопределенности (неоднозначность конкретных норм права, пробелы в праве, юридические коллизии). Также следует обратить внимание на такое важное свойство принципов права, как их влияние на другие правовые нормы. Принципы «предопределяют содержание иных норм», «их реализацию», «служат ориентиром при совершенствовании законодательства» [304, с. 81].

Говоря непосредственно о принципах нормотворчества, следует отметить, что основные исследования данного правового явления ведутся в основном в теории права. По С.Г. Дробязко, принципы правотворчества –

это отправные объективно обусловленные и объективно необходимые, непререкаемые юридические установки, ориентирующие данный процесс на выработку проектов источников права в духе его принципов [57, с. 246]. Ю.Г. Арзамасов в учебном пособии «Нормография: теория и технология нормотворчества» принципы нормотворчества определяет как основополагающие начала, основные идеи, на которые опираются нормодатели в своей деятельности, результатом которой является создание правовых норм, выраженных, как правило, в нормативных правовых актах [139, с. 35].

С.А. Комаров и А.В. Малько под принципами правотворчества понимают основополагающие идеи, руководящие начала деятельности, связанной с принятием, отменой или с заменой юридических норм, это ориентир для органов, творящих право [87, с. 196]. А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбаток, В.А. Кучинский принципами правотворчества также называют руководящие идеи и организационные начала, которые определяют существование и общее направление нормотворческой деятельности [41, с. 323]. С.А. Жевнерович, исследуя принципы законодательного процесса, определяют их как идеальные начала законотворчества [61, с. 10].

Авторы белорусских учебных пособий по дисциплине «Правотворческий процесс» А.Н. Бодак, А.М. Боголейко, Г.А. Василевич, Т.Н. Михалева, С.М. Сивец [247, с. 12], А.Н. Пугачев [254, с. 31], А.И. Курак [107, с. 16] видят принципы в качестве организационных начал, определяющих сущность и направления нормотворческой деятельности.

Обобщив доктринальные положения о категории «принцип» в праве, подходы к пониманию принципов нормотворчества, можно выделить следующие существенные характеристики принципов нормотворчества и определить их конституционно-правовое значение:

- принципы нормотворчества направлены на нормотворчество как государственно-властную деятельность и на результат этой деятельности – систему нормативных правовых актов, т.е. данные принципы определяют как организацию и осуществление нормотворческой деятельности, так и базовое содержание нормативных правовых актов;
- принципы нормотворчества представляют собой систему требований, следование которым, в конечном счете, позволяет достичь эталона, идеальной модели, образца правового регулирования; такой эталон, идеальная модель, образец правового регулирования есть база того или иного принципа, на его основе и формируется система требований принципа; в этой связи принципы нормотворчества выполняют роль стандартов, определяющих организацию и осуществление нормотворческой деятель-

ности, а также базовое содержания нормативных правовых актов (например, конституционность как принцип нормотворчества – это стандарт, предъявляемый к организации и осуществлению нормотворческой деятельности, содержанию нормативных правовых актов, достижение соответствия этому стандарту предполагает выполнение ряда требований);

- принципы нормотворчества – это результат субъективного восприятия юридической наукой и практикой объективных потребностей, которые обеспечивают прогрессивное развитие общества; принципы нормотворчества способствуют реализации общесоциальной сущности права;
- принципы нормотворчества, которые получили нормативное закрепление, являются нормами права, которые могут применяться непосредственно, главным образом, в ситуациях правовой неопределенности (пробелы в праве, юридические коллизии и др.), также принципы нормотворчества определяют содержание создаваемых и совершенствуемых норм права, практику применения действующих норм права.

Установив понятие принципов нормотворчества, далее возникает логичный вопрос: какие принципы входят в состав принципов нормотворчества? Научные взгляды на перечень принципов нормотворчества однозначностью не отличаются.

В теории права можно встретить следующие подходы:

- 1) С.С. Алексеев в 1985 г. называет три основных принципа правотворчества: демократизм, законность, научность [284, с. 313–314];
- 2) С.В. Бошно называет семь принципов: демократизм, законность, гуманизм, научность, профессионализм, тщательность и скрупулезность подготовки проектов, техническое совершенство принимаемых актов [27, с. 205];
- 3) Н.И. Матузов и А.В. Малько в озвученный перечень включают принцип гласности [285, с. 369–371], С.А. Комаров и А.В. Малько – принцип оперативности [87, с. 196]; А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбаток, В.А. Кучинский дополняют список принципом сочетания общегосударственных и региональных интересов [41, с. 327];
- 4) Н.М. Марченко выделяет такие принципы, как: демократизм, конституционность и законность, гуманизм, профессионализм, техническое совершенство актов [123, с. 551];
- 5) В.С. Нерсесянц к принципам правоустановительной деятельности относит: правовой прогресс, правовую легитимность (другими словами – конституционность, законность), общесоциальную легитимность (т.е. демократизм), научную обоснованность, системность, профессионализм [138, с. 419–421];

6) В.Н. Бибило считает, что в цивилизованных государствах нормотворческая деятельность основывается на «принципах демократизма, законности, гуманизма, профессионализма, гласности, научности» [17, с. 133]

7) С.Г. Дробязко, развивая свою концепцию о трех стадиях в процессе формирования права, выделяет принципы правотворчества и принципы правоустановления, в которые ученый включает 23 принципа, например, юридическое закрепление системы субъектов правотворчества, обеспечение в подготовляемых проектах соответствия их содержания принципам права, непрерывность функционирования субъектов правотворчества, неразрывность, гибкость, стабильность, обозримость законодательства и др. [57, с. 246–247, 253–254].

В конституционном праве, как мы выше отмечали, принципы нормотворчества или принципы законотворчества самостоятельной темой исследований не являются, какой-либо специфический перечень принципов конституционная доктрина не предлагает. Работы в конституционной науке, посвященные принципам законотворчества, как правило, перечисляют те же принципы, что исследуются в теории права. Например, С.А. Жевнерович исследуя законодательный процесс, в качестве его принципов называет: целенаправленность, рациональность, легизм (она же законность), гласность, диспозитивность, непрерывность, регламентированность [61, с. 12].

В конституционной науке также высказано предложение по введению такого понятия, как принципы конституционного правотворчества, под которыми понимаются принципы принятия и совершенствования конституции. В состав принципов конституционного правотворчества предлагается включать как уже озвученные принципы – объективность, демократизм, законность, профессионализм, научность, системность, гуманизм и гласность, так и специальные – принцип предельной универсализации (обобщения) конституционно-правовых предписаний, программный характер конституционного правотворчества и др. [54, с. 34–40].

Авторы белорусских учебных пособий по дисциплине «Правотворческий процесс» А.Н. Бодак, А.М. Боголейко, Г.А. Василевич, Т.Н. Михалева, С.М. Сивец [247, с. 12–14], А.Н. Пугачев [254, с. 31–37], А.И. Курак [107, с. 16–20] и другие в качестве принципов нормотворчества называют относительно устоявшийся перечень принципов: конституционность, законность, демократизм, гуманизм, гласность, социальная справедливость, научность, профессионализм, системность, комплексность, стабильность и др. Иногда перечень принципов нормотворчества дополняется

принципами, отражающими связь нормотворчества с международным правом: приоритет общепризнанных принципов международного права, суверенное равенство государств, добросовестное выполнение международных обязательств.

Британские ученые К. Стефану и Х. Ксантхаки, исследующие проблемы законотворчества, предлагают пять принципов: открытость, последовательность, пропорциональность, ответственность, целенаправленность [329, с. 15]. При этом К. Стефану отмечает, что правила составления хороших законов одинаковы для системы общего и континентального права.

Отметим, что во всех выше проанализированных исследованиях перечень принципов нормотворчества, как правило, дополняется краткой характеристикой их содержания. Выбор тех или иных принципов нормотворчества в качестве основных ученые не объясняют, конституционно-правовое содержание принципов не раскрывают.

Любое неупорядоченное множество явлений изучать сложно и затруднительно в таком массиве находить 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 систему распределения предметов или понятий на классы по какому-либо отличительному признаку [297, с. 222], при этом принадлежность предмета классификации к какой-либо группе позволяет судить о его специфических свойствах.

Принципы нормотворчества, очевидно, нуждаются в упорядочивании, поскольку нормотворческая доктрина использует достаточно широкий перечень принципов нормотворчества, который единством не отличается.

Несмотря на то, что исследование принципов нормотворчества характерно для любого правоведа, рассматривающего в своих трудах проблемы правотворчества, в научном плане система принципов нормотворчества в достаточной степени не разработана. Как правило, ученые пользуются простым перечислением тех основных начал, которые, на их взгляд, должны быть учтены при создании или совершенствовании нормативных актов.

Первые предложения по классификации принципов нормотворчества были высказаны и обоснованы еще советскими учеными. Среди принципов советского правотворчества в особую группу выделялись политические принципы (главным образом, принцип руководящей роли коммунистической партии). Современные подходы к классификации принципов нормотворчества можно найти в работах Я. Берназюка [16], С.Г. Дробязко [58], М.Б. Румянцева [261], Ю.В. Сысоева [283, с. 26–36], М.В. Фигеля

[300], В.М. Шамарова [310] и др. Обобщенно имеющиеся научные разработки о классификации принципов нормотворчества могут быть представлены следующими тезисами.

1. Многие ученые сходятся в том, что принципы нормотворчества следует делить на общие (базовые) и специальные. Первые – это законность, демократизм, гуманизм, гласность и др. Они характерны для всех видов государственной деятельности, в т.ч. и для нормотворчества. Второй вид принципов (специальные), они отражают специфику нормотворческой деятельности, – это системность, плановость, последовательность, оперативность, технико-юридическое совершенство и др.

2. В специальных принципах нормотворчества выделяется группа процедурных принципов и содержательных. Процедурные принципы (плановость, прозрачность, стабильность и др.) характеризуют нормотворчество как процесс. Содержательные – определяют содержательную сторону нормативного правового акта. Это системность, эффективность, разумность и т.д.

3. Принципы нормотворчества также предлагается классифицировать по источнику их закрепления: на уровне конституции; на уровне специального закона о нормотворческой деятельности; на уровне подзаконных правил подготовки проектов нормативных правовых актов.

Единства среди ученых об основаниях классификации нет, как и нет единства в отнесении конкретных принципов нормотворчества к выделяемым группам в классификации. Есть и не совсем, на наш взгляд, удачные предложения по классификации принципов нормотворчества. Так, например, предлагается выделять общие принципы правотворчества, принципы законотворчества и принципы подзаконного нормотворчества. При этом автор в принципы законотворчества включает демократизм, профессионализм, гласность, а в принципы подзаконного нормотворчества – справедливость, оперативность, исполнимость [310, с. 22]. Подобная классификация видится необоснованной, поскольку все принципы нормотворчества отличаются своей универсальностью и составляют фундамент для всех видов нормотворчества. Невозможно представить, что закон как результат нормотворческой деятельности не должен соответствовать принципам справедливости, оперативности, исполнимости.

Важно отметить, в процессе классификации принципов нормотворчества ученые, как правило, не исследует вопрос юридических (в т.ч. конституционно-правовых) последствий отнесения того или иного принципа нормотворчества в соответствующую группу классификации.

Отсутствие единообразности в основаниях классификации принципов нормотворчества, отнесение отдельных принципов нормотворчества каждым автором в разные группы классификации, непроработка вопросов юридических (в т.ч. конституционно-правовых) последствий в отнесении принципов нормотворчества в какую-либо группу обосновывают необходимость разработки классификации принципов нормотворчества.

Вначале определим предметное поле принципов, которые надлежит выстроить в стройную систему. Все принципы нормотворчества, упоминаемые в науке и (или) закрепленные в законодательных актах о нормотворчестве, могут быть представлены в виде следующего сводного списка:

- | | |
|--|---|
| гласность; | публичность; |
| гуманизм; | разумность; |
| демократизм; | своевременность; |
| динамизм; | системность; |
| доступность нормативных
актов; | согласованность; |
| доступность языка нормативного
акта; | соподчиненность; |
| законность; | социальная справедливость; |
| защита прав, свобод и законных ин-
тересов граждан, юридических лиц,
интересов общества и государства; | социально-экономическая обуслов-
ленность; |
| исполнимость; | справедливость; |
| комплексность; | стабильность; |
| конституционность; | технико-юридическое совершенство; |
| научность; | учет иностранного правового опыта; |
| непрерывность нормотворчества; | учет общественного мнения; |
| обоснованность; | учет практики правового регулиро-
вания; |
| оперативность; | целесообразность; |
| ответственность государственных
органов; | цифровизация; |
| плановость; | экономичность; |
| последовательность; | эффективность; |
| предсказуемость; | и др. |
| приоритет общепризнанных прин-
ципов международного права; | |
| прозрачность; | |
| пропорциональность; | |
| профессионализм; | |

Прежде чем приступить к классификации элементов данного перечня, необходимо сделать некоторые логические замечания.

Во-первых, юридическая наука и законодательные акты о нормотворческой деятельности, называя те или иные принципы нормотворчества, часто не раскрывают содержание этих принципов, которое бы следовало соотносить с названием конкретных принципов. Один и тот же принцип может быть охарактеризован разным набором названий. А принцип демократизма может называться принципом учета общественного мнения; принцип системности является синонимом для принципа согласованности.

Во-вторых, некоторые принципы могут быть общим названием для нескольких принципов. Так, принцип научности является достаточно объемным принципом, в состав которого могут включаться принципы профессионализма, учета иностранного правового опыта и практики правового применения, плановости, разумности, эффективности и др. Также можно говорить о том, что иногда в юридической литературе принципами нормотворчества называются отдельные механизмы какого-либо принципа. Вряд ли правомерно называть принципом нормотворчества учет иностранного правового опыта, на наш взгляд, это всего лишь один из инструментов принципа научности, который предполагает при подготовке нормативных правовых актов изучать все доступные источники по исследуемой проблеме.

1. В первую очередь при классификации вышеперечисленных принципов нормотворчества на себя обращает внимание наличие ряда общеправовых принципов, которые С.С. Алексеев определяет как «наиболее общие нормы, которые действуют во всей сфере правового регулирования и распространяются на всех субъектов» [286, с. 122]. Эти принципы универсальны и обязательны для любого государственно-правового явления, и нормотворчество здесь не исключение. В них сконцентрирована общесоциальная сущность права. Такими принципами являются конституционность, гуманизм, социальная справедливость, демократизм, гласность.

Для нормотворчества как специфической деятельности присущи и специальные принципы, которые отражают особенности отношений в сфере нормотворческой деятельности: научность, системность, комплексность, стабильность, плановость, оперативность, профессионализм, технико-юридическое совершенство и др.

Следовательно, среди принципов нормотворчества с учетом их правовой природы можно выделить общеправовые и специальные принципы нормотворчества. В указанной классификации обращает на себя внимание первичный характер общеправовых принципов. В силу того, что в них

сконцентрирована сущность и социальная обусловленность права, общеправовые принципы выступают первоосновой для специальных принципов нормотворчества. Поэтому общеправовые принципы в обязательном порядке должны находить нормативное закрепление в законодательстве о нормотворческой деятельности и обеспечиваться механизмом их реализации. Указанное утверждение не исключает необходимости регламентировать в праве специальные принципы, однако они могут выводиться нормотворческим органом в процессе нормотворчества из общеправовых принципов.

Например, как неоднократно отмечал в своих правовых позициях Конституционный Суд Республики Беларусь (далее – Конституционный Суд), принцип конституционности предполагает соблюдение принципа верховенства права, установленного в ч. 1 ст. 7 Конституции. Верховенство права является основой для принципа правовой определенности, который предполагает системность и комплексность правового регулирования общественных отношений, взаимное согласование используемых в них терминов и понятий [192; 193; 194].

Деление принципов нормотворчества на общеправовые и специальные позволяет проводить грань между последствиями их несоблюдения. Несоблюдение общеправовых принципов нормотворчества может влечь недействительность нормативного правового акта. Принятие нормативного правового акта, не соответствующего конституции (нарушение принципа конституционности), позволяет признать такой акт неконституционным, что исключает его из регулирования общественных отношений. Неопубликование нормативного правового акта (нарушение принципа гласности) ведет к невозможности его применения.

Нарушение специальных принципов таких последствий не влечет. Однако несоблюдение юридической техники, пробельность нормативного акта, несвоевременность нормотворческого решения и т.п. ведет к снижению качества и эффективности нормативного правового акта.

2. Особое значение для понимания сущности принципов нормотворчества имеет их классификация в зависимости от направленности регулирующего воздействия.

Общеправовые принципы нормотворчества одновременно регламентируют процесс и содержание строящейся нормативно-правовой базы. Так, принцип конституционности в нормотворчестве выполняет двойственную функцию: с одной стороны, закрепляет, что принятие нормативного правового акта возможно только уполномоченным на то субъектом, и только в пределах его компетенции в порядке и по форме, установленных основ-

ным законом; с другой – предполагает, что содержание создаваемого акта должно соответствовать нормам конституции.

Аналогичным образом принцип демократизма воздействует на процесс нормотворчества и предполагает конструктивное сотрудничество государства и общества в вопросе создания нормативных правовых актов, наполнение их содержанием, отвечающим ожиданиям общества. Здесь следует говорить о таких институтах, как референдум, представительство народа в нормотворческих органах, публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов и др. В то же время демократизм распространяется и на содержание нормативных правовых актов, что требует закрепления в них механизмов, дающих право участвовать гражданам в управлении делами общества и государства. Примером здесь может служить институт профсоюзов, реализованный в трудовом законодательстве, или институт общественных обсуждений проектов экологически значимых решений и др.

В свою очередь специальные принципы нормотворчества могут быть поделены на две самостоятельные группы. Первая группа принципов призвана урегулировать непосредственно нормотворческий процесс, например, оперативность, плановость, непрерывность и др. Вторая группа принципов предъявляет требования к результату нормотворческого процесса, т.е. к содержанию нормативных актов: комплексность, системность, стабильность, социально-экономическая обусловленность, доступность языка нормативного акта и др. Такое деление отчасти можно считать условным, т.к. некоторые принципы могут быть отнесены к обеим группам.

3. Углубляясь, можно проводить деление принципов нормотворчества в зависимости от стадии, на которой они реализуются. Нормотворческий процесс предполагает следующие стадии: планирование; нормотворческая инициатива; подготовка проекта; принятие нормативного правового акта; официальное опубликование.

Как представляется, общеправовые принципы (конституционность, гуманизм, демократизм, гласность и др.), в силу их универсальности, оказывают регулирующее воздействие на все стадии нормотворческого процесса.

Отдельные специальные принципы нормотворчества воплощаются, главным образом, на конкретных этапах нормотворчества. Например, принцип научности, системности, комплексности, стабильности правового регулирования – на стадиях планирования, инициативы и подготовки проекта. Вывод, следующий из указанной классификации, основывается на сущности любого стадийного процесса: нарушение какого-либо принципа на начальных стадиях нормотворчества влечет дефектность конечного

результата, что обязывает уделять особое внимание специальным принципам, реализуемым на начальных стадиях нормотворческого процесса.

4. Классификация принципов нормотворчества возможна также по признаку нормативной закрепленности и способу изложения. Одни принципы нормативно закреплены в законодательных актах, регулирующих нормотворческую деятельность, другие зафиксированы в нормотворческой науке и нормативного закрепления не получили.

Настоящее исследование главным образом направленно на изучение принципов, имеющих нормативное закрепление. Подобные принципы могут быть поделены на следующие группы исходя из способа их изложения в нормативных актах:

1) принцип нормотворчества закреплен в законодательстве посредством нормы-принципа, содержание его не раскрыто, в нормативной правовой базе конкретный механизм реализации указанного принципа не определен, его реализация осуществляется посредством общих правовых механизмов;

2) принцип назван в нормативном правовом акте, где и раскрыто его содержание путем указания на существенные характеристики, предусмотрен механизм реализации принципа, что обеспечивает ему непосредственное регулирующее воздействие.

Первая группа принципов характерна для актов высшей юридической силы, такие принципы отличаются высокой степенью нормативной обобщенности, в них закладывается социальная сущность права, основные конституционные права и обязанности, основы правовой регламентации всех сфер общественных отношений. Они обладают приоритетом по отношению к иным принципам нормотворчества. Примером такого принципа является принцип конституционности.

Вторая группа принципов прямо ассоциирована в законодательстве с понятием «принципы нормотворчества», сами принципы и их содержание нормативно закреплены, также можно проследить законодательно оформленный механизм реализации принципа.

Например, Закон «О нормативных правовых актах» (п. 6 ст. 6) в качестве основного принципа нормотворческой деятельности называет гласность. Данным законом определяется содержание принципа гласности: гласность обеспечивается информированием граждан и юридических лиц о деятельности нормотворческих органов, подготавливаемых ими проектах нормативных правовых актов, принимаемых нормативных правовых актах, официальным опубликованием нормативных правовых актов, их обнародованием. Также в законодательстве прослеживается механизм реализации

указанного принципа. Так, касательно порядка, сроков и условий опубликования и обнародования правовых актов, действуют нормы гл. 7 «Опубликование и вступление в силу нормативных правовых актов» указанного закона.

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 ретрибтивной 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» [77, с. 75].

Подобные принципы выработаны в процессе нормотворческой деятельности, они прямо не закреплены в нормах права, хотя на них и основывается ряд правил, регулирующих деятельность по созданию нормативных правовых актов. Обязательность их соблюдения выводится из содержания принципов, получивших нормативное закрепление и из практики нормотворчества.

5. С конституционно-правовых позиций обращает на себя внимание деление нормотворческих принципов на основные и неосновные.

Подобное разграничение принципов можно обнаружить как в науке, так и в законодательстве. В большей части научных работ, посвященных проблемам нормотворчества, имеется отсылка на то, что в работе рассматриваются лишь «основные» нормотворческие принципы. При этом критерии выделения основных принципов в таких работах не приводятся, вопрос о неосновных принципах также остается нераскрытым. Закон «О нормативных правовых актах» при перечислении принципов нормотворческой деятельности в ст. 6 также указывает на то, что они являются «основными», но каких-либо положений, раскрывающих данный вопрос, не приводит.

Рассмотрим вопрос о разграничении принципов нормотворчества на основные и неосновные.

Под категорией «основное» принято понимать главное, наиболее важное, наиболее существенное. Это значит, что принципы нормотворчества, соответствующие данным характеристиками, являются основными, а оставшиеся – неосновными. Однако принципы – это уже самое главное, важное, существенное, а то, что данным характеристикам не отвечает, – не является принципом. В этой связи вряд ли обоснованно говорить о возможности деления принципов нормотворчества на основные и неосновные по признаку их существенного значения для нормотворчества.

Как представляется, градацию принципов нормотворчества на основные и неосновные следует вести с конституционно-правовых позиций. Основными принципами нормотворчества следует считать те, которые несут основную конституционную нагрузку в регулировании нормотворческой деятельности, от воплощения которых в нормотворчестве зависят реализации конституционных прав, свобод и обязанностей гражданина и личности, защита конституционных ценностей, утверждение конституционного правопорядка.

В этом контексте в науке и законодательстве характеристика «основные» закрепилась в первую очередь за общеправовыми принципами нормотворчества. Конституционность, законность, гуманизм, социальная справедливость, демократизм, гласность как общеправовые принципы нормотворчества повторяют те правовые идеалы, которые именуются принципами права. Принципы права являются несущими конструкциями не только для нормотворчества, но и для всей правовой системы.

Основными принципами нормотворчества также следует признавать ряд специальных принципов нормотворчества, воплощение которых в нормотворческой деятельности обеспечивает реализацию конституционных прав, свобод и обязанностей гражданина и личности, защиту конституционных ценностей, утверждение конституционного правопорядка. Это нормотворческие принципы научности, системности, комплексности и стабильности правового регулирования. Данные принципы имеют непосредственную связь с верховенством права как принципом конституционного строя Республики Беларусь, который предполагает в т.ч. принятие качественных и эффективных нормативных правовых актов, непротиворечивость, беспробельность и предсказуемость правового регулирования.

В данном случае к основным принципам нормотворчества можно отнести конституционность, демократизм, гуманизм, социальную справедливость, гласность, научность, системность, комплексность и стабильность правового регулирования.

Все вышеперечисленные критерии классификации позволяют выстроить принципы нормотворчества в структурированный список, однако принципы нормотворчества – это не только упорядоченный список, это и целостная система принципов.

Идея рассматривать принципы правотворчества в качестве системы высказывалась еще в советской правовой науке. Например, Д.А. Ковачев говорил о том, что принципы правотворчества, касающиеся организаций и деятельности правотворчества, находятся в объективно существующей взаимосвязи и взаимозависимости, их нарушение может влечь искажение сущности отдельных механизмов правотворчества [82, с. 8]. Согласимся с данным тезисом и разовьем данную идею на базе современного перечня принципов нормотворчества, установив и исследовав типы связей, которые присутствуют в данной системе.

Особый вид связи прослеживается между принципом конституционности и другими нормотворческими принципами. Принцип конституционности предполагает формальное и материальное соответствие нормативного правового акта конституции. Если говорить об этом принципе в контексте современного конституционализма, то обнаруживается, что нормотворческий принцип конституционности интегрирует в себе все общеправовые принципы нормотворчества: законность, гуманизм, социальная справедливость, демократизм, гласность и др.

В свою очередь, на основе конституционных положений выстраивается и система специальных нормотворческих принципов, например, как мы выше отмечали, ч.1 ст.7 Конституции Республики Беларусь закрепляет принцип верховенства права. В состав верховенства права входит принцип правовой определенности, который, в свою очередь, включает в себя нормотворческие принципы системности и комплексности правового регулирования.

Аккумулирование в конституции всех принципов нормотворчества позволяет говорить о том, что принцип конституционности обеспечивает системность данного явления. Именно принцип конституционности обеспечивает функциональные и иерархические связи между всеми принципами нормотворчества. Таким образом, нормотворческий принцип конституционности является интегральным принципом нормотворчества, на его основе другие нормотворческие принципы выстраиваются в систему.

Функциональные связи между принципами нормотворчества проявляются в многостороннем взаимодействии принципов в целях воплощения в жизнь общесоциальной сущности права. Например, принципы гуманизма, демократизма, социальной справедливости уравновешивают друг друга.

га. Нормотворчество будет ущербным, если демократизму будет придаваться приоритет в урон гуманизму или социальной справедливости. Дело в том, что нормотворческие решения, имеющие широкую общественную поддержку, могут не отвечать интересам узкой категории граждан, оказавшихся в социально незащищенном положении, что идет вразрез с тезисами гуманизма и социальной справедливости.

В свою очередь, например, принцип демократизма и гласности в рамках функциональных связей между принципами нормотворчества взаимодополняют друг друга. Так, эффективность большинства механизмов реализации нормотворческого принципа демократизма зависит от надлежащего соблюдения требований нормотворческого принципа гласности. Проведение нормотворческим органом публичных обсуждений проекта нормативного правового акта без широкого информационного освещения, без открытости сведений о результатах обсуждения и решениях, принятых нормотворческим органом по результатам поступивших предложений, снижает эффективность данного механизма.

В продолжение можно указать, что достижение своих целей принципами системности, комплексности, стабильности правового регулирования зависит от плановости нормотворческой деятельности – составного элемента принципа научности. Надлежащее планирование нормотворческой деятельности позволяет избегать несогласованности и коллизий между нормативными правовыми актами особенно в случаях, когда имеет место параллельное нормотворчество нескольких субъектов в одной области. Через принцип плановости обеспечивается принцип системности. Планирование нормотворческой деятельности также позволяет заранее сформировать пакет нормативных правовых актов по какому-либо вопросу, избежать пробелов в подзаконном развитии законодательного акта (например, осуществить одновременную подготовку и принятие законодательного акта и постановлений правительства в его развитие), т.е. через принцип плановости обеспечивается принцип комплексности. Планирование нормотворческой деятельности позволяет проводить и более качественную подготовку нормативного правового акта, заблаговременно согласовать разрозненные позиции государственных органов и заинтересованных представителей общественности, а значит, избежать в будущем необходимости вносить изменения и дополнения в нормативный правовой акт сразу после его принятия. Таким образом, через принцип плановости обеспечивается принцип стабильности.

Ряд принципов встраиваются в систему нормотворческих принципов по типу связи «часть и целое», т.е. отдельные принципы сами представля-

ют собой систему, состоящую из нескольких составных принципов. Например, в принцип гласности могут быть включены такие принципы, как открытость (прозрачность) нормотворческого процесса, публичность нормотворческой деятельности, доступность нормативных актов и др.

На наш взгляд, можно говорить не только о функциональных связях между принципами нормотворчества, но и об иерархическом соподчинении. Иерархия предполагает выстраивание системы, в которой нижестоящие звенья подчиняются и основываются на вышестоящих элементах. В праве понятие «иерархия», как правило, отождествляется с иерархией формального права, что включает в себя такие вопросы, как иерархия источников права, иерархия нормативных правовых актов. Как представляется, можно говорить об иерархии и в системе принципов нормотворчества.

Первое, что можно утверждать об иерархической связи между принципами нормотворчества, это тезис о том, что общеправовые принципы нормотворчества имеют большую юридическую силу, чем специальные нормотворческие принципы. Данное суждение может быть обосновано первоначальным, исходным характером общеправовых принципов по отношению к специальным, которые выработаны на основе первых. О подобной иерархической логике говорит и Г. Кельзен: основная (исходная) норма является общим основанием для других норм; вместе они образуют не комплекс существующих рядом друг с другом норм, а иерархическую структуру выше- и нижестоящих норм [229].

Можно привести следующий пример применения данной иерархической связи на практике: срочность принятия кого-либо нормативного правового акта, т.е. ссылка на принцип оперативности, не может являться доводом для игнорирования принципа демократизма (нормативный правовой акт, направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений, должен быть принят на референдуме или представительным органом, проведен через процедуру общественного обсуждения). Демократизм как общеправовой принцип нормотворчества имеет большую юридическую силу по отношению к специальному нормотворческому принципу – принципу оперативности.

Второй тезис, который можно предложить в вопросе иерархии нормотворческих принципов, – это положение о том, что иерархию в принципах нормотворчества можно проводить с учетом юридической силы нормативного акта, в котором принцип получил юридическое закрепление. Применительно к белорусской системе нормативных правовых актов это позволяет говорить о том, что нормотворческие принципы, которые получили юридическое закрепление в Конституции Республики Беларусь,

имеют высшую юридическую силу. В свою очередь, нормотворческие принципы, получившие свое юридическое оформление в подконституционных актах, например, в Законе «О нормативных правовых актах», носят подчиненный характер по отношению к нормотворческим принципам Конституции.

Еще один пример применения данной иерархической связи на практике: несвоевременное внесение изменений в нормативный правовой акт, применение которого влечет нарушение принципа конституционности, не может быть обосновано следованием принципу стабильности. Нормотворческий принцип конституционности, закрепленный в Конституции Республики Беларусь, имеет большую юридическую силу по отношению к принципу стабильности, юридически оформленному в Законе «О нормативных правовых актах».

Данная иерархическая связь во многом схожа с выделенной ранее, поскольку многие общеправовые нормотворческие принципы получили свое закрепление на конституционном уровне, в то время как специальные принципы нормотворчества юридически оформлены на уровне обычных законов.

Обозначенные системные и иерархические связи между принципами нормотворчества позволяют сформулировать несколько практических рекомендаций для современного нормотворческого процесса: во-первых, нормотворческая деятельность должна строиться с учетом того положения, что принципы нормотворчества – это система, где принципы уравновешивают друг друга, обеспечивают эффективность друг друга, несоблюдение одного принципа ставит под угрозу эффективность всей системы принципов; во-вторых, коллизии между принципами нормотворчества должны решаться с позиций большей юридической силы общеправовых принципов над специальными, конституционно закрепленных принципов над законодательно оформленными.

Таким образом, исследование понятия, классификации и системы принципов нормотворчества позволяет сделать следующие выводы.

1. Принципы нормотворчества – это система конституционных стандартов, определяющих организацию и осуществление нормотворческой деятельности, а также базовое содержания нормативных правовых актов. Данные стандарты выступают инструментом достижения главной конституционной цели – построения правового демократического социального государства, поскольку воплощение в жизнь нормотворческих принципов способствует установлению конституционного правопорядка, защите конституционных ценностей, реализации конституционных прав, свобод и обязанностей личности и гражданина.

Принципы нормотворчества как универсальные стандарты организации и осуществления нормотворческой деятельности охватывают весь жизненный цикл нормативного правового акта (планирование, нормотворческая инициатива, подготовка проекта, проведение экспертиз, принятие (издание), официальное опубликование, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия нормативного правового акта), что требует разработки мер по их реализации на всех стадиях нормотворческого процесса.

2. Исследовав понятия и сущность принципов нормотворчества, также можно предложить ст. 6 Закона «О нормативных правовых актах» дополнить пунктом первым, вводящим норму-дефиницию: «1. Принципы нормотворческой деятельности – это общие требования к организации и осуществлению нормотворческой деятельности, а также к содержанию нормативных правовых актов». Данная норма будет однозначно определять нормативно-правовое предназначение принципов в нормотворческой деятельности.

3. В рамках настоящей главы предложена и обоснована классификация принципов нормотворчества: 1) по правовой природе: на общеправовые и специальные принципы; 2) по направленности регулирующего воздействия: на направленные на регламентацию нормотворческого процесса и (или) на содержание строящейся нормативно-правовой базы; 3) по нормативной закрепленности и способу изложения.

4. На основе данной классификации определены основные принципы нормотворческой деятельности. Основными принципами нормотворчества следует считать те, которые несут основную конституционную нагрузку в регулировании нормотворческой деятельности, от воплощения которых в нормотворчестве зависит обеспечение конституционного правопорядка. К данным принципам, в первую очередь, относятся общеправовые принципы нормотворчества – конституционность, законность, гуманизм, социальная справедливость, демократизм, гласность. Основными принципами нормотворчества также следует признавать ряд специальных принципов нормотворчества, воплощение которых в нормотворческой деятельности имеет конституционно-правовое значение. Это принципы научности, системности, комплексности и стабильности правового регулирования. Данные принципы имеют непосредственную связь с верховенством права как принципом конституционного строя Республики Беларусь, который предполагает в т.ч. принятие качественных и эффективных нормативных правовых актов, непротиворечивость, беспробельность и предсказуемость правового регулирования.

Таким образом, к основным принципам нормотворчества можно отнести конституционность, законность, гуманизм, социальную справедливость, демократизм, гласность, научность, системность, комплексность и стабильность правового регулирования. Детальное исследование данных принципов будет осуществлено во второй главе настоящей работы.

5. Принципы нормотворчества представляют собой систему. Система нормотворческих принципов выстраивается на основе интегрального принципа нормотворчества – конституционности. Между всеми принципами существуют функциональные связи – принципы нормотворчества уравновешивают, дополняют и обеспечивают эффективность друг друга.

Установление иерархических связей в системе нормотворческих принципов позволяет субординировать элементы данной системы. Возможные коллизии между принципами нормотворчества должны решаться с позиций большей юридической силы общеправовых принципов над специальными, конституционно закрепленных принципов над законодательно оформленными.

1.3 Конституционно-правовое закрепление принципов нормотворчества

Постановка проблемы по исследованию вопросов конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества выражена одним из основоположников конституционного права России, ученого XIX в. Ф.Ф. Кокошина, слова которого в доктрине нормотворчества уже стали хрестоматийными: «самый факт издания закона предполагает существование предшествующих закону юридических норм, регулирующих порядок законодательства» [117, с. 79].

Регулирование политических, экономических, социальных и иных отношений в современном обществе невозможно без такого инструмента, как нормативный правовой акт, поэтому нормотворчество как основа этой деятельности само подвергается обстоятельной правовой регламентации. Нормативно-правовому упорядочиванию подвергаются не только принципы нормотворчества, но и широкий спектр других вопросов нормотворческой деятельности. Конституционно-правовая цель такого регулирования – закрепление конституционных стандартов в нормотворчестве и механизмов их реализации в процессе осуществления нормотворческой деятельности.

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

В начале нашего исследования мы установили, что нормотворчество как одна из важных проблем в правовой доктрине является предметом исследований широкого круга отечественных и зарубежных ученых. Следует отметить, что ученые, 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 учеными в меньшей степени.

Под концептуальными (общими) вопросами правового регулирования нормотворческой деятельности мы понимаем следующие направления: выбор формы нормативного акта, регулирующего нормотворческую деятельность (конституция, кодекс, закон или подзаконный акт, утверждающий правила нормотворческой деятельности, регламент нормотворческого органа); методы правового регулирования данной сферы (императивное регулирование или широкое использование диспозитивных норм); пределы правового регулирования нормотворческой деятельности (правовое регулирование системы нормативных правовых актов или, шире, системы правовых актов); 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 А.Н. Бодак, Г.А. Василевича, С.Г. Дробязко, С.А. Калинина, Л.О. Мурашко, И.И. Пляхимовича, А.Н. Пугачева, Н.В. Сильченко, А.А. Соколовой и др. Также данные вопросы исследованы в работах советских и российских ученых – Ю.Г. Арзамасова, С.В. Бонно, Е.А. Лукьяновой, С.В. Липеня, А.В. Мицкевича, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Ю.А. Тихомирова и др.

Обобщенный анализ имеющихся научных разработок о правовом обеспечении нормотворческой деятельности может быть представлен набором следующих тезисов: 1) основой правового регулирования нормотворческой деятельности является конституция государства; она определяет основные процедурные вопросы законотворческого процесса и содержательное начало для всех нормативных актов; 2) свое развитие и конкретизацию конституционные положения о нормотворчестве должны находить в специальных законодательных актах о нормотворчестве (законы о правовом статусе нормотворческих органов, регламенты нормотворческих органов и т.п.); регулирование нормотворческих вопросов на уровне обычаяв

и сложившейся практики неэффективно; 3) одной из наиболее прогрессивных моделей правового регулирования нормотворческой деятельности является закон о нормативных правовых актах; 4) 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 ученые сходятся в одном – закрепление принципов нормотворчества является обязательным элементом такого закона и еще 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» [195], который указывает, что определение и раскрытие законодателем содержания принципов нормотворческой деятельности в Законе «О нормативных правовых актах» имеет целью обеспечение верховенства Конституции, ценностей и принципов, закрепленных 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.

Исследование конституционно-правового обеспечения принципов нормотворчества построим на выделении трех уровней правового регулирования, характерных для принципов нормотворчества: 1) правовое регулирование на уровне Конституции; 2) правовое регулирование на уровне политico-программных документов (стратегии, основные направления, концепции, программы); 3) правовое регулирование на уровне специального законодательного акта о нормотворчестве и законов, 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 задает ориентиры для содержания созда-

ваемых нормативных актов. Именно по этой причине в конституционной доктрине конституцию часто называют «основанием, на котором строится система законодательства» [306, с. 133].

Конституция Республики Беларусь 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, Всебелорусского народного собрания, Парламента, Правительства, высших судебных, надзорных органов и органов местного управления и самоуправления; определены существенные аспекты реализации нормотворческих полномочий (процедура принятия, формы актов, юридическая сила и др.), например, отдельные положения Конституции Республики Беларусь в контексте вопроса об организации нормотворческой деятельности можно интерпретировать следующим образом: при правовом регулировании общественных отношений нормотворческие органы могут действовать лишь в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (ч. 3 ст. 7); правовой акт или его отдельное положение, признанное в установленном законом порядке противоречащим положениям Конституции, не имеет юридической силы (ч. 4 ст. 7); нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом (ч. 5 ст. 7); граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных дел, в т.ч. и в сфере нормотворческой деятельности (ст. 37); Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы (ст. 85) и др.

В то же время Конституцией установлены основные начала для содержания создаваемых нормативных актов, что позволяет вывести следующие предписания из норм Основного Закона Республики Беларусь: законодатель при осуществлении нормотворческой деятельности должен следовать принципу верховенства права, который, например, предполагает гарантирование в нормативных правовых актах естественных права личности и народа, соответствие нормативных правовых актов Конституции и международно-правовым актам, отсутствие правовой неопределенности в нормативных правовых актах, соразмерность ограничений прав личности целям, преследуемым государством, в нормативных правовых актах и др. (ч. 1 ст. 7); 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); результат нормотворческой деятельности – нормативные правовые акты должны основываться на Конституции (ч. 2 ст. 7); Республика Беларусь признает приори-

тет 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 ограничений в нормативных актах по иным основаниям (ч. 1 ст. 23) и др.

Содержание и смысл приведенных выше конституционно-правовых норм позволяет вывести следующие принципы нормотворчества: конституционность, защита прав, свобод и законных интересов граждан, социальная справедливость, демократизм, гуманизм и др.

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

Конституции постсоветских государств не имеют специальных разделов о нормотворчестве. Содержательные начала нормотворческой деятельности определяются в разделах, повешенных основам конституционного строя и правовому статусу личности, а вопросы нормотворческих полномочий государственных органов, формы нормативных правовых актов, процедуры принятия нормативных правовых актов включаются в текст разделов о правовом статусе высших государственных органов. Например, Конституции Российской Федерации [101], Казахстана [99], Армении [97] и Туркменистана [102] и др. Некоторое исключение в этом плане составляет Конституция Азербайджана [93], которая содержит главу X «Система законодательства», посвященную вопросам нормотворчества, в т.ч. 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 группы норм о наиболее значимых вопросах направления законотворческой функции государственными органами [318, с. 14].

Европейские конституции нередко содержат специальные разделы, посвященные нормотворчеству, но сориентированные главным образом на регламентацию законотворческого процесса. Например, раздел «Законодательство Федерации и законодательные процедуры» (ст. 70–82 Основного Закона ФРГ [223]), глава «О разработке законов» (ст. 81–92 Конституции Испании [95]), раздел «Составление законов» (ст. 70–82 Конституции Итальянской Республики [94]), глава «Законы и другие предписания» (гл. 8 Конституции Швеции [96]), раздел «Федеральный законодательный

процесс» (ст. 41–49в Федерального конституционного закона Австрии [298]), «Законодательство» (гл. 6 Конституции Финляндии [103]) и др. Некоторой спецификой отличается Конституция Польши [100], 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.

Вышесказанное порождает закономерные вопросы: необходимо ли в конституцию включать специальный раздел о нормотворчестве? окажет ли это какое-либо эффективное воздействие на систему нормативных правовых актов?

Как представляется, конституция, закрепляя «основы основ» [255, с. 118] в виде трех объектов конституционного регулирования – основы конституционного строя, правового статуса личности, организаций государства и государственной власти, в достаточной степени выполняет роль регулятора нормотворчества. Здесь универсальные конституционные принципы определяют фундаментальные положения не только нормотворчества, но и основы установления правовых норм через другие источники права, а равно и реализацию этих норм, в т.ч. посредством правоприменения. В этой связи видится достаточным, с позиций регулирования нормотворческой деятельности, превалирование в тексте конституции универсальных конституциях норм и использование лишь минимально необходимых норм (в т.ч. норм-принципов), посвященных непосредственно нормотворческой деятельности (например, о видах и иерархии нормативных правовых актов).

2. Исследование вопроса конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества далее следует продолжить в контексте института политico-программных документов.

В юриспруденции политico-программные документы представляют собой юридические документы, состоящие из целей и направлений государственной политики в какой-либо области и (или) содержащие перечень организационных мероприятий по достижению этих целей. Политico-программные документы, как правило, санкционируются (утверждаются) через правовой акт кого-либо государственного органа.

Здесь важно уточнить, что, например, Конституцию Республики Беларусь также можно считать политico-программным документом, поскольку в ней закрепляется ряд направлений государственной политики,

в т.ч. и в правовой сфере. Так, ст. 1 Конституции предопределяет, что нормотворческая деятельность и ее результаты – нормативные правовые акты, должны стремиться к идеальным моделям демократического и правового государства. Все же по основному своему содержанию конституция – это нормативный правовой акт, устанавливающий непосредственные нормы права. В этом вопросе на себя обращают внимание директивы Президента Республики Беларусь, которые юридически являясь нормативными правовыми актами, по содержанию в большей части закрепляют цели, основные направления, показатели развития в определенной сфере государственного управления, в т.ч. и посредством осуществления нормотворческой деятельности.

Собственно политico-программными документами являются стратегии, основные направления, концепции, программы. Прежде чем перейти к преломлению данных документов на вопрос конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества, следует указать на ряд юридических характеристик, присущих политico-программным документам и имеющих значение для нашего исследования. Проблема юридической природы политico-программных документов в Республике Беларусь предметно исследована в работах Г.А. Василевича [28], И.И. Пляхимовича [237], Н.В. Сильченко [272; 274] и др. Необходимо обратить внимание на следующие характеристики политico-программных документов:

- место конкретного политico-программного документа в системе правовых актов (в т.ч. его юридическую силу) определяет источник права, который его утверждает;
- содержание политico-программного документа, как правило, предполагает два элемента: цели, общие направления, показатели, к которым должно стремиться государство и иные участники правоотношений в данной сфере (политico-правовой блок), и конкретные мероприятия по их реализации (программный блок).

В свете нормотворческого характера нашего исследования следует обратить внимание на следующие политico-программные документы, действующие в Республике Беларусь: 1) Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь, утвержденные Законом от 14 ноября 2005 г. [219] (далее – Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь), как второй после Конституции документ, закрепляющий основные направления государственной политики Беларуси; 2) Концепция правовой политики Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента 28 июня 2023 г. № 196 [103] (далее – Концепция правовой политики), как базовый политico-программный документ в области формирования и развития всех элементов правовой системы, в т.ч. и системы нормативных правовых актов.

2.1. Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь как политико-программный документ, развивая положения Конституции, определяет принципы, стратегические цели, основные задачи и сферы внутренней и внешней политики белорусского государства. Как отмечает И.В. Вегера, данный документ «рассчитан на длительное применение... и является базовым для подготовки других актов законодательства в конкретных областях и сферах, по которым будут осуществлять свою деятельность все государственные органы» [39, с.134].

Базовые принципы внутренней политики Республики Беларусь, обозначенные в указанных Основных направлениях в п. 1, коррелируются с принципами нормотворчества. Так, исследуемый политико-программный документ в качестве принципов внутренней политики Республики Беларусь называет стабильность конституционного строя, гарантированность конституционных прав и свобод граждан, устойчивое социально-экономическое развитие, учет геополитических, социально-экономических и природных особенностей Республики Беларусь, социальная справедливость и т.д. Применительно к нормотворческой деятельности эти положения могут быть интерпретированы в следующие принципы нормотворчества: конституционность, защита прав, свобод и законных интересов граждан, социально-экономическая обусловленность, социальная справедливость. Подобное положение дел вполне объяснимо. Указанные выше принципы государственной политики, как и принципы нормотворчества, строятся на одном фундаменте – положениях Конституции Республики Беларусь.

В целом можно говорить о том, что Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь как политико-программный документ также обеспечивает правовое развитие конституционных принципов нормотворчества через установление принципов внутренней и внешней политики.

Помимо принципов внутренней и внешней политики государства исследуемые Основные направления закрепляют собственно основные направления политики в различных сферах: экономике, таможенной политике, инвестициях, социальной защите населения, региональном развитии, юстиции и др. Здесь важно обозначить, что основные направления политики и принципы не являются тождественными понятиями. Как представляется, принципы в государственной политике – это те основы, на которых должна строиться политика государства, в т.ч. и в правовой сфере. В свою очередь, основные направления государственной политики – это тот вектор движения (курс развития), который позволит достичь или приблизиться к реализации принципов.

Например, гаран器ия конституционных прав и свобод граждан (п. 2 Основных направлений) является принципом государственной политики, который может быть реализован посредством таких основных направлений, как совершенствование законодательства, обеспечивающего защиту конституционных прав и свобод личности, повышение качества осуществления правосудия, совершенствование системы правового просвещения населения и т.д. (п. 21 Основных направлений). Здесь можно говорить о том, что основные направления внутренней и внешней политики являются для законодателя «подсказкой», как реализовывать принципы государственной политики и принципы нормотворчества при создании нормативных правовых актов в различных сферах.

Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь как политико-программный документ дает законодателю базовые ориентиры в формировании правовой политики, главным образом, помогает нормотворческим органам раскрывать содержание конституционных принципов нормотворчества в процессе осуществления нормотворческой деятельности на конкретном этапе социально-экономического развития Республики Беларусь в конкретной сфере государственной политики. Однако здесь следует высказать следующее утверждение: основные направления государственной политики должны соответствовать и обеспечивать достижение принципов, которые получили правовое закрепление на уровне Конституции. В случае противоречия основных направлений указанным принципам применяться должны принципы Конституции.

В настоящее время в Республике Беларусь функция утверждения основных политико-программных документов страны возложена на Всебелорусское народное собрание. Согласно ст. 893 Конституции, данный высший представительный орган народовластия утверждает основные направления внутренней и внешней политики, военную доктрину, концепцию национальной безопасности, а также программы социально-экономического развития.

Так, Концепция национальной безопасности Республики Беларусь [105], которая является документом, отражающим официальные взгляды на обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности Республики Беларусь, также должна рассматриваться как политико-программный документ, который дает законодателю базовые ориентиры в формировании правовой политики в преломлении на национальную безопасность.

2.2. Концепция правовой политики – это следующий политико-программный документ, который необходимо исследовать в контексте

проблемы конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества.

Данная концепция имеет долгосрочный потенциал и закрепляет цель, принципы, субъекты формирования и реализации правовой политики; определяет историко-культурные основы и идеологические императивы правовой политики; отражает эволюционный путь развития и современное состояние правовой системы; устанавливает общие подходы к формированию и осуществлению правовой политики; определяет приоритетные направления развития законодательства.

Здесь в состав принципов формирования и реализации правовой политики включаются все принципы нормотворческой и правоприменительной деятельности, которые закреплены в правовых актах Республики Беларусь, а также называется ряд конкретных принципов: стабильность, эволюционный путь развития правовой системы на основе учета современных потребностей государства, общества и граждан; опора на ценности и культурные традиции белорусского народа, исторические, геополитические, социально-экономические особенности государства; оперативность, гибкость и адекватность правового регулирования общественных отношений; целостность и системность правового регулирования, единство всех направлений правовой политики, а также согласованность проводимой правовой, экономической, социальной и других видов государственной политики.

Можно констатировать, что Концепция правовой политики через упоминание всех принципов нормотворческой и правоприменительной деятельности дополнительно обозначает важность принципов нормотворческой деятельности, закрепленных в Законе «О нормативных правовых актах». Важно, что Концепция правовой политики также определяет основные направления развития законодательства, которые призваны способствовать воплощению в жизнь продекларированных принципов. Например, для принципа конституционности предписывается обеспечивать реализацию конституционных норм, раскрывать в полной мере регулятивный потенциал Основного Закона и др.

Для исторической справки: первым базовым политико-программным документом в области совершенствования законодательства Республики Беларусь была Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь, одобренная указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 [149], документ утратил силу в 2023. Эта Концепция определяла политику государства в сфере совершенствования национального законодательства, а также была программой некоторых нормотворческих меропри-

ятий, направленных на реализацию этой политики, например, разработка проектов нормативных правовых актов.

Нынешняя Концепция правовой политики, в отличие от Концепции совершенствования законодательства, охватывает своим воздействием не только законодательство, а все элементы правовой системы: нормотворчество и его результаты, правоприменение, правосознание, правовую культуру и др. Необходимость ее принятие изначально сформировалась в правовой науке [237].

Такая всеобъемлющая концепция позволяет применительно к принципам нормотворчества обеспечить их реализацию инструментами всей правовой системы. Это достаточно эффективный подход, например, политика реализации нормотворческого принципа конституционности может предусматривать мероприятия: по закреплению в законодательстве новых механизмов обеспечения соответствия нормативных актов конституции; по введению в подготовку специалистов нормотворческих органов специальных курсов по толкованию и интерпретации в нормативный акт положений конституции; по установлению подходов к работе правоприменителей, предусматривающих прямое применение норм конституции при разрешении юридических дел и т.п.

С позиций конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества концепции совершенствования правовой системы играют важную роль. Они в силу своего политico-программного характера позволяют в развернутом виде сформулировать принципы, стратегические цели, основные направления нормотворческой политики, что было бы неуместно для нормативного правового акта. При этом концепции совершенствования правовой системы являются обязательным документом для нормотворческих органов, что обеспечивает их исполнимость. Исполнимость концепций совершенствования правовой системы также достигается программным блоком, включаемым в их текст. Концепции совершенствования правовой системы – это ряд конкретных мероприятий, направленных на реализацию принципов, стратегических целей, основных направлений, содержащихся в политическом блоке. Здесь важно то, что перечень этих мероприятий не ограничивается принятием или изменением каких-либо нормативных правовых актов, а может включать в себя мероприятия в области совершенствования юридического образования, правового просвещения и т.д. Это особенно важно для реализации принципов нормотворчества, поскольку, например, нормотворческий принцип научности вряд ли можно претворить в жизнь лишь создав нормативно-правовую базу по использованию результатов науч-

ных исследований при разработке нормативных правовых актов, не менее важно подготовить научные кадры способные трансформировать науку в тексты законов, сформировать у специалистов нормотворческих органов правовую культуру, где юридическое научное сообщество позиционируется как «главный советник» при осуществлении нормотворческой деятельности.

В этой связи резюмируем, концепции совершенствования правовой системы позволяют через политico-правовой (определение целей и основных направлении) и программный (мероприятия) блоки наиболее эффективно претворять в жизнь принципы нормотворчества.

3.1. Правового закрепления принципов нормотворчества на конституционном уровне, на уровне политico-программных документов недостаточно для их эффективной реализации.

Юридическая природа конституции как документа, призванного установить основы политической, экономической, социальной и других систем общества, характеризуется необходимостью развития и конкретизации конституционных норм в законодательстве. Конституционное право – «полиисточниковая отрасль» [235, с. 67], представленная всеми основными видами нормативных правовых актов. Конституционные положения об основах нормотворчества, политico-программные положения о нормотворческой сфере находят свое развитие в подконституционных нормативных правовых актах, в первую очередь, на уровне специального законодательного акта о нормотворчестве.

Идея о специальном законодательном акте о системе нормативных правовых актов и нормотворческой деятельности берет свое начало в советских правовых исследованиях. О разработке такого закона «начали говорить во второй половине 80-х гг. прошлого века для совершенствования правовой системы СССР» [114, с. 159]. Подобный законодательный акт стали образно именовать «закон о законах» [72].

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» [273, с. 22; 270, с. 24] в деле выстраивания эффективной системы нормативных правовых актов. Следующим этапом эволюционирования «закона о законах» может быть расширение его предмета правового регулирования на другие источники права, например, нормативный договор.

В Республике Беларусь первый Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» принят в 2000 г. Нынешний Закон «О нормативных правовых актах» принят в 2018 г.

Законы о нормативных правовых актах (правовых актах) имеются в национальном законодательстве почти всех других государств СНГ:

- Конституционный закон Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 г. № 21-IVKQ «О нормативных правовых актах» [165];
- Закон Республики Армения от 28 марта 2018 г. № ЗР-180 «О нормативно-правовых актах» [160];
- Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-В ЗРК «О правовых актах» [176];
- Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» [167];
- Закон Республики Молдовы от 22 декабря 2017 г. № 100 «О нормативных актах» [162];
- Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. № 1414 «О нормативных правовых актах» [164];
- Закон Туркменистана от 26 августа 2017 г. № 589-В «О правовых актах» [177];
- Закон Республики Узбекистан от 20 апреля 2021 г. № ЗРУ-682 «О нормативно-правовых актах» [161].

Исключение среди государств – участников СНГ составляет Российская Федерация, в которой работа над проектом федерального закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» ведется уже более 20 лет, однако по политическим и иным причинам закон до сих пор не принят.

Несмотря на отсутствие федерального закона о нормативных правовых актах многие субъекты Российской Федерации приняли региональные законы о нормативно-правовых актах [23, с. 94], которые по содержанию схожи с аналогичными законами постсоветских государств. Например, Закон г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» [178], Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах краснодарского края» [179], Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г. № 25-ОЗ [83] и др.

Для государств – участников СНГ также действует Рекомендательный законодательный акт «О нормативных правовых актах государств-участников СНГ», одобренный 13 мая 1995 г. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ [166], 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 т.ч. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах») являются специальными законодательными актами, направленными на урегулирование 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 (издаваться) и их иерархия; определяется порядок подготовки, проведения экспертиз, принятия, опубликования, вступления в силу, действия, толкования и систематизации нормативных правовых актов. Некоторые государства идут по пути расширения предмета «закона о законах» путем 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, быть обязательным руководством для всех нормотворческих органов, установить единые правила для всех видов нормотворчества. Достичь такого результата через регламенты нормотворческих органов или через подзаконный уровень правового регулирования невозможно.

Соблюдая принцип научной объективности, отметим следующее. Любой закон о нормативных правовых актах, в т.ч. и белорусский Закон «О нормативных правовых актах» можно рассматривать не только с положительных позиций, называя его главным делом в «устройстве и усовершенствовании системы источников права Республики Беларусь» [271, с. 62]. В отношении модели правового регулирования нормотворческой деятельности через закон о нормативных правовых актах можно высказать два существенных замечания.

Во-первых, законы о нормативных правовых актах, устанавливая понятия и виды нормативных правовых актов, дублирует положения конституции и законов, определяющих правовой статус нормотворческих органов. Запрет на дублирование правовых предписаний в различных нормативных правовых актах и запрет на множественность нормативных право-

вых актов по одному и тому же вопросу входят в состав основных требований нормотворческой техники.

Как представляется, данная особенность законов о нормативных правовых актах является необходимым условием их последовательного и системного изложения, позволяет урегулировать отношения в сфере системы нормативных правовых актов более целостно. Законы о нормативных правовых актах фактически консолидируют разрозненные нормы права из различных актов, затрагивающих вопросы нормотворческой деятельности, в единую систему предписаний, что выступает дополнительной гарантией эффективной нормотворческой деятельности.

Во-вторых, правила, упорядочивающие создание нормативных правовых актов и подлежащие включению в закон о нормативных правовых актах, 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» [230, с. 77]. Например, п. 2. ст. 29 Закона «О нормативных правовых актах» определяет, что при изложении текста нормативного правового акта следует избегать деепричастных оборотов, затрудняющих понимание текста нормативного правового акта; п. 4 ст. 30 запрещает включать в нормативный правовой акт чрезмерное количество определений терминов; п. 2 ст. 46 определяет, что 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.

Ранее в области нормотворчества наравне с предыдущим Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» также действовали Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденные указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 [244]. 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 объемности вопросов, подлежащих урегулированию, не содержал всех необ-

ходимых нормативных предписаний в сфере нормотворческой техники, которые нашли свое отражение в тексте Правил.

В теории права закон считается концептуальным нормативным правовым актом, принимаемым парламентом, который закрепляет принципы и конкретные нормы-правила регулирования наиболее важных общественных отношений. В свою очередь, вспомогательную и детализирующую роль по отношению к нормам закона выполняют подзаконные акты.

В этой связи следует констатировать, что перед законодателем при создании закона о нормативных правовых актах стоит сложная задача вычленения среди норм о нормотворческой деятельности тех, которые по своему характеру подлежат закреплению на уровне закона. При этом однозначно квалифицировать такие нормы в огромном объеме нормотворческих правил не всегда возможно. Ведь, например, одни правила нормотворческой техники могут быть охарактеризованы как важные логические, языковые, стилистические требования, предъявляемые к нормативным правовым актам, а значит, подлежащие правовому закреплению на уровне закона. Другие вопросы нормотворческой техники незначительны по своей важности для их правового регулирования на уровне закона и должны быть регламентированы на подзаконном уровне, например, требование к лаконичности названия нормативного правового акта. В этой связи видится удачным решение белорусского законодателя требования нормотворческой техники вынести в приложение к Закону «О нормативных правовых актах». Несмотря на то, что приложения к нормативным правовым актам являются неотъемлемой составной частью таких актов и имеют одинаковую с ними юридическую силу, такой подход позволяет Закону «О нормативных правовых актах» преодолеть проблему включения в основной текст закона норм, не соответствующих уровню законодательного акта, и не трансформироваться в подзаконную инструкцию.

Таким образом, озвученные нами выше недостатки модели правового регулирования нормотворческой деятельности через закон о нормативных правовых актах не являются препятствием для использования таких законов в правовом обеспечении нормотворчества. 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 законодатель-

ный акт по вопросам нормотворчества позволяет повысить качество нормотворческих решений, придать такой деятельности системный характер, в конечном счете, способствует установлению конституционного правопорядка в сфере нормотворческой деятельности.

На наш взгляд, дальнейшее развитие модели правового регулирования нормотворческой деятельности через закон о нормативных правовых актах должно идти по трансформации таких законов в форму кодекса. Кодекс – это системообразующий нормативный правовой акт, закрепляющий нормы (в т.ч. и принципы) правового регулирования наиболее важных общественных отношений и обеспечивающий наиболее полное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений. 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, поскольку охватит как систему нормативных правовых актов, так и систему нормотворческой деятельности. Форма кодекса также позволит решать возможные коллизии с законами в пользу первого.

Необходимость формы кодекса в данной сфере, как представляется, обусловлена тем, что отношения в сфере системы нормативных правовых актов и нормотворческой деятельности можно и необходимо охватить правовым регулированием целостно и системно. Здесь форма кодекса обеспечит самодостаточную и согласованную систему правовых норм о нормотворчестве, в т.ч. посредством включения в текст кодекса ряда положений нормативных правовых актов Президента по вопросам осуществления нормотворческой деятельности. При этом видится разумным требования нормотворческой техники вынести в приложение к кодексу, по примеру действующего Закона «О нормативных правовых актах».

В свете вопроса о кодификации законодательства о нормотворчестве на себя обращает внимание концепция Н.В. Сильченко о кодексе об источниках права (либо связка кодекс об источниках права и кодекс о правотворческой деятельности). По мнению ученого, такой кодекс должен определить и структурировать источники действующего права, их иерархию и урегулировать нормотворческие вопросы [275, с. 61]. Подобные идеи также можно найти и среди российских ученых [11, с. 331; 60; 261]. 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 организа-

ции и повысить ее эффективность. Однако, соединение в одном нормативном акте положений о различных источниках права может оказаться невыполнимой задачей, т.к. 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 одного закона правовое регулирование этих различных предметов не получилось, разработка проекта закона «О правовых актах Республики Беларусь» прекращена, закон не принят.

Возвращаясь непосредственно к теме конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества, следует заключить, что законы (кодексы) 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), 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 принципов (ст. 7). Указание на тот факт, что исследуемый перечень является «закрытым» сделано нами не случайно. Как представляется, более правильным бы был прием «открытого перечня» через использование в конце списка принципов, закрепленных в Законе «О нормативных правовых актах», конструкции следующего содержания: «Нормотворческая деятельность также осуществляется на основе иных принципов, закрепленных в Конституции Республики Беларусь, других законодательных актах, а равно следующих из содержания и смысла норм права данных актов». Данное предложение может быть обосновано следующим тезисом: перечень принципов нормотворчества не ограничивается принципами закона о нормативных правовых актах и включает в себя принципы Конституции, законов о правовом статусе нормотворческих органов, а, главным образом, принципы нормотворчества могут выводиться из содержания и смысла правовых норм данных нормативных правовых актов.

Помимо белорусского Закона «О нормативных правовых актах» идея закрепления принципов нормотворчества в специальном законодательном

акте о нормотворчестве также реализована в большинстве вышеназванных законах государств СНГ, где принципам нормотворчества отведена отдельная статья, которая включает набор из 5–10 базовых принципов.

Некоторые законы о нормотворчестве государств СНГ специальных статей о принципах нормотворчества не содержат, законодательным перечнем основных начал нормотворческой деятельности не оперируют. Подобный подход, разумеется, не говорит о том, что нормотворческие органы в указанных странах при осуществлении нормотворческой деятельности не руководствуются понятием принципов нормотворчества. Здесь принципы нормотворчества также являются руководящим требованиями при создании, изменении и отмене нормативных правовых актов, но получают они этот статус через анализ содержания и смысла конституционных и иных норм, касающихся нормотворческой деятельности.

На наш взгляд, на практике такой подход снижает эффективность принципов нормотворчества в правовом обеспечении нормотворческой деятельности, принципы нормотворческой деятельности должны иметь непосредственное закрепление.

В целом, 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 распространенной 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 конституционно-правовое закрепление принципов нормотворчества должно осуществляться не только через установление перечня принципов, но и через определение их содержания и механизмов реализации. Это обеспечивает нормотворческим принципам наибольшее регулирующее воздействие. Здесь следует заключить, что нормативное закрепление принципов нормотворчества должно строиться по схеме: название принципа – общее содержание принципа – механизм реализации принципа в последующих нормах закона о нормативных правовых актах.

Соблюдение подобной модели в законах о нормативных правовых актах позволит преодолеть проблему декларативности принципов, обеспечить их прямое действие. Разумеется, это не означает то, что нормотворческий принцип должен утратить свою сущность руководящей идеи, фундаментального положения, определяющего вектор развития нормативного

массива. Нормативное закрепление принципов нормотворчества должно идти по пути как установления общего содержания и механизмов обеспечения нормотворческого принципа, так и сохранения за ним роли руководящей нормы, определяющей содержание и направления деятельности нормотворческих органов.

Проиллюстрируем данные тезисы на примере.

Закон «О нормативных правовых актах» в п. 10 ст. 6 в качестве одного из нормотворческих принципов нормотворчества называет принцип стабильности. Содержание данного принципа Закон не приводит, но определяет механизмы его реализации, в т.ч. через ограничение частых корректировок нормативных правовых актов. Данный механизм развит в ст. 35 Закона, которая ранее устанавливала, 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.

В дальнейшем (спустя 5 лет после принятия Закона) была скорректирована следующим образом: изменение законодательного акта допускается, как правило, не чаще одного раза в два года, а изменение иного нормативного правового акта – не чаще одного раза в год, за исключением случаев, когда внесение изменений необходимо для оперативного регулирования наиболее важных вопросов, а также на основании требований нормативных правовых актов большей юридической силы.

Ограничение частых корректировок как механизм принципа стабильности уместно 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 обществе.

При разработке проекта закона «О нормативных правовых актах» принцип стабильности и вовсе 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 многообразия возможных вариантов по реализации принципа стабильности. Предоставление нормотворческому органу возможности 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 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 – соответствует принципу стабильности. Корректировка нормативного правового акта по причине его изначально ненадлежащей подготовки – нарушение принципа стабильности.

3.2. Конституционные положения об основах нормотворчества находят свое развитие не только в «законе о законах», но и в других нормативных правовых актах. В первую очередь, в законах, определяющих правовой статус основных нормотворческих органов, – Всебелорусского народного собрания, Парламента, Президента, Правительства.

Например, Закон Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. «О Всебелорусском народном собрании» [142] регламентирует организацию и деятельность высшего представительного органа народовластия в Республике Беларусь, который в том числе определяет стратегические направления правового развития страны. Указанный законодательный акт, как и Закон «О нормативных правовых актах», в своем тексте структурно выделяет статью о принципах.

Закон «О Всебелорусском народном собрании» в ст. 3 определяет принципы деятельности Всебелорусского народного собрания, которые могут использоваться как и принципы нормотворчества: народовластие; верховенство права и законности; демократичность; преемственность государственной политики; социальная справедливость; гласность; коллегиальность; свободное обсуждение и принятие решений.

В свою очередь, Закон Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. «О Национальном собрании Республики Беларусь» [156] в ст. 2 также определяет принципы деятельности Национального собрания Республики Беларусь, которые также 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.

Законодательное развитие конституционных принципов нормотворчества можно проследить и в Законе Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. «О Президенте Республики Беларусь» [181], который в ст. 3 предписывает Президенту осуществлять свою деятельность (в т.ч. 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 г. «О Совете Министров Республики Беларусь» [188], регулирующий деятельность Правительства Республики Беларусь, принципиальных или программных положений о деятельности Совета Министров (в т.ч. 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 г. № 967 [241], Положение о Министерстве антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 6 сентября 2016 г. № 702 [239]; Положение о Министерстве архитектуры и строительства Республики Беларусь, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. № 973 [240] и др.).

Как представляется, подобное положение можно расценить как недостаток данных нормативных правовых актов, поскольку закрепление принципов деятельности того или иного государственного органа позволяет задать ориентиры, которым должна соответствовать его работа,

в т.ч. и при осуществлении нормотворческой деятельности. Нормативно-правовое закрепление принципов деятельности того или иного государственного органа позволяет более эффективно реализовывать универсальные принципы нормотворческой деятельности в конкретной сфере государственного управления.

Таким образом, исследовав проблему конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества, можно сделать следующие выводы.

1. Конституционно-правовое закрепление принципов нормотворчества является важной составляющей правового регулирования нормотворческой деятельности, обеспечивающего конституционный правопорядок.

2. Конституционно-правовое закрепление принципов нормотворчества должно осуществляться на трех уровнях: 1) на уровне конституции; 2) на уровне политico-программных документов (стратегии, основные направления, концепции, программы) 3) на уровне специального законодательного акта о нормотворчестве.

3. Конституция в нормотворчестве – документ, который с позиции высшей юридической силы определяет систему нормотворческой деятельности государства и задает ориентиры для содержания создаваемых нормативных актов. Здесь принципы нормотворчества выводятся из смысла и содержания общих конституционных норм. Данные положения определят дальнейшее содержание правового регулирования нормотворческой деятельности, в т.ч. и ее принципов.

Правовое обеспечение принципов нормотворчества на уровне политico-программных документов – стратегий, основных направлений, концепций – особый уровень их конституционно-правового закрепления. Такие политico-программные документы, как концепции совершенствования правовой системы, позволяют подробно и детально сформулировать стратегические цели, основные направления, показатели эффективности нормотворческой политики, что невозможно в рамках нормативного правового акта. Сформированная правовая политика в государстве способствует эффективной реализации принципов нормотворчества. При этом, в силу наличия в политico-программных документах не только политического, но и программного блока (конкретные мероприятия в области юридического образования, правового просвещения, правоприменения и т.д.), реализация принципов нормотворчества сможет перейти на более высокий уровень.

4. Специальным нормативным актом, закрепляющим принципы нормотворчества, являются закон о нормативных правовых актах. Правовое закрепление принципов нормотворчества в таком законе должно строиться

по модели: название принципа – общее содержание принципа – механизм реализации принципа. Такая модель обеспечивает принципам наибольшее регулирующее воздействие, при этом сохраняет за ними роль руководящей нормы, определяющей содержание и направления деятельности нормотворческих органов.

5. Исследовав проблему конституционно-правового закрепления принципов нормотворчества, можно внести предложения по совершенствованию законодательства, представленные ниже.

5.1. 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.

5.2. В концепции совершенствования правовой системы необходимо включать отдельный раздел, посвященный реализации принципов нормотворчества. Должны быть определены как основные направления по реализации таких принципов (политико-правовой блок), так и конкретные мероприятия по их реализации (программный блок).

5.3. Закон «О нормативных правовых актах» в п. 1 ст. 6 дополнить положением, устанавливающим «открытый перечень» принципов нормотворческой деятельности: «Нормотворческая деятельность также осуществляется на основе иных принципов, закрепленных в Конституции Республики Беларусь, других законодательных актах, а равно следующих из содержания и смысла норм права данных актов». Данное предложение обосновывается тем, что перечень принципов нормотворчества не ограничивается принципами закона о нормативных правовых актах и включает в себя принципы Конституции, законов о правовом статусе нормотворческих органов, а, главным образом, принципы нормотворчества могут выводиться из содержания и смысла правовых норм данных нормативных правовых актов.

ГЛАВА 2

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ И НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ НОРМОТВОРЧЕСТВА

2.1 Конституционность – интегральный принцип нормотворчества

1. Научные взгляды на нормотворческий принцип конституционности и его конституционно-правовые основы.

Конституционность является широко исследуемым феноменом в современной юриспруденции. Тезисно сформулируем общие положения о данном понятии, сформировавшиеся в правовой доктрине, а также определим отправные точки в понимании конституционности, которые будут положены нами в основу исследования одноименного нормотворческого принципа.

1) Конституционность в юридической науке рассматривается в двух аспектах: в качестве юридической характеристики нормативного правового акта и в качестве государственно-правового режима [14–А, с. 130].

Конституционность как юридическая характеристика нормативного правового акта – это 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. Такой позиции придерживаются Н.В. Витрук [40, с. 39], А.Н. Пугачев [254, с. 32] и др.

В свою очередь, Ю.А. Тихомиров говорит о конституционности в значении государственно-правового режима и определяет, что конституционность – это «система реально действующего права, характеризуемая наличием правовой конституции, ее верховенством, высшей юридической силой и прямым действием и реализацией органами публичной власти, их должностными лицами на всей территории государства, а также ее обеспечением, охраной и защитой» [290, с. 42]. Аналогичный подход к пониманию конституционности прослеживается в работах А.Н. Бодак [20, с. 75], Г.А. Василевича [30, с. 13], Т.М. Пряхиной [250] и др. Понимание конституционности как государственно-правового режима, в отличие от конституционности как юридической характеристики нормативного правового акта, выходит за рамки правотворчества и охватывает собой также право-применение.

В рамках настоящей работы исследование нормотворческого принципа конституционности будем строить на понимании конституционности как юридической характеристики нормативного правового акта. Данный подход обусловлен характером нашего исследования.

2) Конституционность в юридической науке может рассматриваться как с позиций юридического позитивизма, так и с точки зрения теории естественного права [30, с. 14]. В первом случае конституционность – это соответствие нормативного правового акта тексту конституции, каким бы по содержанию он ни был.

С точки зрения теории естественного права конституционность нормативного правового акта – это его соответствие «правовой конституции», т.е. соответствующей общепризнанным правам и свободам человека и гражданина, общепризнанным стандартам правового регулирования политico-правовых, экономических, социальных и иных отношений: демократизм, верховенство права, основы рыночной экономики, социальное государство и др., независимо от того получили ли они свое закрепление в конституции. Такое понимание конституционности гипотетически позволяет проверить на конституционность саму конституцию, поскольку в основу проверки могут быть положены моральные и этические ценности определенной цивилизации.

В рамках настоящей работы нормотворческий принцип конституционности будет пониматься как соответствие нормативных правовых актов, в первую очередь, Конституции Республики Беларусь. На наш взгляд, данный подход не повлечет односторонность исследования, т.к. в Основном Законе Республики Беларусь закреплены основные общепризнанные права и свободы человека и гражданина, общепризнанные стандарты правового регулирования политico-правовых, экономических, социальных и иных отношений. Имеет место конвергенция юридического позитивизма и теории естественного права.

3) Конституционность имеет ряд родственных понятий – «законность» и «конституционная законность». Раскрытие содержания и соотношение всех этих понятий позволяет решить важную проблему: конституционность – это соответствие нормативного правового акта только конституции или его соответствие конституции и иным нормативным актам большей юридической силы? Если второй вариант, то что включать в состав «иных нормативных актов большей юридической силы»?

Конституционность может рассматриваться как в широком, так и в узком смысле слова. Узкое понимание конституционности предполагает соответствие нормативных правовых актов лишь конституции, широкое

понимание конституционности включает в себя не только соответствие нормативного правового акта конституции, но и подконституционным актам большей юридической силы (если таковые имеются) [232, с. 544], которые, в свою очередь, должны соответствовать Основному Закону. Здесь важно отметить, что состав подконституционных актов большей юридической силы не ограничивается только национальными нормативными правовыми актами, а также включает в себя иные нормативные акты, под которыми следует понимать все формальные источники права, действующие в государстве.

В свою очередь, законность также можно рассматривать в широком и узком смысле слова. В первом случае законность наполняется аналогичным содержанием, что и конституционность в широком понимании, т.е. законность и конституционность в их широком понимании являются синонимами. Узкое понимание законности предполагает лишь «верховенство акта парламента, его доминирование в системе властно-правовых отношений» [32, с. 148]. Здесь законность ограничивается лишь соответствием нормативного правового акта законам.

В рамках нашей работы мы будем использовать широкое значение конституционности, под которым будем понимать соответствие нормативного правового акта конституции и подконституционным актам большей юридической силы (т.е. иным вышестоящим источникам права по отношению к оцениваемому акту). Данный подход согласуется с пониманием конституционности, закрепленным в Конституции Республики Беларусь (ч. 2–4 ст. 7), и прослеживается в практике Конституционного Суда Республики Беларусь.

Второе родственное понятие конституционности – это «конституционная законность». По мнению Л.А. Морозовой, под конституционной законностью следует понимать «систему юридических средств, обеспечивающих действие всех субъектов права на основе конституции и в соответствии с ее требованиями» [129, с. 335]. Подобный подход к определению рассматриваемого понятия мало чем отличает ее от конституционности в значении правового режима. На тождественность понятий конституционной законности и конституционности также указывают Г.А. Василевич [30, с. 13], А.В. Марыскин и А.Г. Тиковенко [288, с. 76]. В этой связи можно согласиться с Н.В. Витруком, что это менее удачный термин [40, с. 42], чем конституционность, поэтому предпочтительно пользоваться понятием «конституционность», которая с указанием на понимание ее как правового режима, будет выполнять понятийную функцию «конституционной законности».

4) Как правило, в юридической литературе конституционность нормативных правовых актов связывают с институтом конституционного контроля, осуществляемого органами конституционной юстиции. Эта проблематика широко представлена в отечественной и зарубежной литературе. Однако конституционность как нормотворческий принцип, его реализация на стадии планирования, нормотворческой инициативы, подготовки проекта, принятия нормативного правового акта является недостаточно исследованным вопросом. На восполнение данного пробела будет направлен настоящий раздел.

5) Конституционность в литературе о правотворческом процессе называют «главным», «основным» «основополагающим» нормотворческим принципом [254, с. 32; 247, с. 14]. Как мы указывали выше, конституционность является интегральным принципом нормотворчества, который обеспечивает функциональные и иерархические связи между всеми принципами нормотворчества, выстраивает их в целостную систему.

Нормотворческий принцип конституционности является не только предметом научных исследований, но и имеет свое нормативно-правовое признание.

В Конституции Республики Беларусь нормотворческий принцип конституционности закреплен: 1) в институте основ конституционного строя: ч. 2, 3 ст. 7 – государственные органы и должностные лица (в т.ч. и нормотворческие) должны осуществлять свою деятельность в соответствии с Конституцией Республики Беларусь; 2) в институте основ правового статуса личности: ч. 4 ст. 21 – гражданам гарантируются права и свободы, закрепленные в Конституции Республики Беларусь, в т.ч. и при осуществлении государством нормотворческой деятельности; 3) в институте государственных органов: раздел IV – Президент, Всебелорусское народное собрание, Парламент, Правительство осуществляют свою деятельность, в т.ч. нормотворческую, на основе и в соответствии с Конституцией; ч. 1 ст. 116 – специальным органом осуществляющим контроль за конституционностью нормативных правовых актов признается Конституционный Суд Республики Беларусь.

Непосредственно конституционность как нормотворческий принцип закрепляется в Законе «О нормативных правовых актах», который в ст. 6 включает конституционность в перечень основных принципов нормотворческой деятельности. Здесь нормотворческий принцип конституционности предстает в понимании конституционности как государственно-правового режима, поскольку, согласно п. 2 ст. 6 Закона «О нормативных правовых актах», принцип конституционности обеспечивается: 1) материальным

и формальным соответствием нормативного правового акта Конституции Республики Беларусь и нормативным правовым актам большей юридической силы; 2) верховенством Конституции Республики Беларусь в нормотворческой деятельности, прямым действием ее норм; 3) согласованностью нормативных правовых актов одинаковой юридической силы. Закон «О нормативных правовых актах» рассматривает конституционность и законность в качестве равных понятий используя двойное название – «конституционность (законность)».

На наш взгляд, закрепление в Законе «О нормативных правовых актах» нормотворческого принципа конституционности как государственно-правового режима через использование формулы «конституционность обеспечивается верховенством Конституции Республики Беларусь в нормотворческой деятельности, прямым действием ее норм» излишне. Как представляется, законодателю следовало бы сконцентрировать внимание на критериях конституционности нормативного правового акта. Однако в целом это уже позитивное явление, поскольку предыдущий Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» также закреплял конституционность в качестве основного принципа нормотворческой деятельности, но его содержание не раскрывал.

Понятие конституционности нормативно определено не только в законодательстве о нормотворческой деятельности, но и в нормативных правовых актах по вопросам конституционного нормоконтроля: Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей от 29 июня 2006 г. [84] (далее – Кодекс о судоустройстве и статусе судей) и Закон Республики Беларусь от 8 января 2014 г. «О конституционном судопроизводстве» [148] (далее – Закон «О конституционном судопроизводстве»).

Кодекс о судоустройстве и статусе судей в абз. 2 ч. 1 ст. 5 и ч. 1 ст. 6 определяет понятие и задачи Конституционного Суда Республики Беларусь. Здесь Кодекс о судоустройстве и статусе судей указывает на конституционность как правовой режим перечислением характерных признаков: верховенство Конституции, ее прямое действие, соответствие нормативных правовых актов Конституции, соблюдение Конституции в правоприменении, охрана и защита Основного Закона.

В свою очередь, Закон «О конституционном судопроизводстве» (в ст. 55) определяет, что Конституционный Суд, проверяя конституционность акта, устанавливает соответствие его Конституции. Непосредственно определяя параметры оценки нормативного акта на конституционность, ст. 55 Закона «О конституционном судопроизводстве» закрепляет, что проверка акта осуществляется: по содержанию норм; форме; разграниче-

нию компетенции между государственными органами, иными государственными организациями, должностными лицами; порядку принятия акта, а также по порядку его официального опубликования и вступления в силу.

При этом ст. 55 Закона «О конституционном судопроизводстве» определяет возможность при проверке конституционности акта учет как буквального смысла правовых норм, так и смысла придаваемого им практикой применения. Тем самым, в рамках конституционного нормо-контроля конституционность выходит за пределы материального и формального соответствия проверяемого нормативного правового акта этапам и включает в себя вопрос прямого действия Конституции, ее защиту и охрану, оценку на конституционность правоприменения и т.д.

Содержание нормотворческого принципа конституционности также можно раскрыть через определение его места в системе принципов нормотворчества. В соответствии с классификацией, изложенной в первой главе настоящей работы, конституционность является общеправовым принципом нормотворчества, который отражает общесоциальную сущность права и его нарушение может влечь недействительность нормативного правового акта. Данный тезис реализуется через институт признания нормативного правового акта неконституционным. В соответствии с ч. 4 ст. 7 Конституции Республики Беларусь, правовые акты или их отдельные положения, признанные в установленном законом порядке противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы.

Конституционность как общеправовой принцип нормотворчества регламентирует нормотворческий процесс на всех его стадиях и одновременно определяет содержание создаваемых нормативных правовых актов.

Процессуальное измерение нормотворческого принципа конституционности заключается в том, что нормотворческий процесс на всех его стадиях должен строиться в соответствии с конституционными положениями, регламентирующими нормотворческую деятельность. Например, ст. 99 Конституции Республики Беларусь определяет исчерпывающий перечень субъектов законодательной инициативы (стадия нормотворческой инициативы); ст. 100 Конституции Республики Беларусь регулирует принятие законов (стадия принятия нормативного правового акта); ч. 5 ст. 7 Конституции Республики Беларусь устанавливает обязательное опубликование нормативных правовых актов (стадия официального опубликования). Более подробно вопрос о значении конституции в регулировании нормотворческой деятельности рассмотрен в первой главе настоящей работы. Также можно говорить о том, что конституционность предполага-

ет соответствие нормотворческого процесса не только Конституции, но и другим нормативным правовым актам, регулирующим нормотворческий процесс, которые должны быть приняты в соответствии с конституцией. Таким актом, например, является Закон «О нормативных правовых актах».

Материальное измерение нормотворческого принципа конституционности состоит в том, что конституция как документ, определяющий основы правового регулирования всех сфер общественных отношений, в большей или меньшей степени предопределяет содержание всех нормативных правовых актов. Например, содержание Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» во многом предопределено положениями Конституции Республики Беларусь об организации и деятельности Парламента. В свою очередь, например, Конституция Республики Беларусь не содержит положений о правовом регулировании цифровой экономики, однако Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики» [184] основывается на положениях Конституции Республики Беларусь: ч. 5 ст. 13 – государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества; ч. 1 ст. 59 – государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией (что проявляется в самом факте упорядочивания новых общественных отношений в сфере цифровой экономики) и др.

2. Механизм реализации нормотворческого принципа конституционности.

В юридической литературе широко исследуется механизм реализации конституции, где обращают внимание на вопросы верховенства конституции, ее прямого действия и правовой охраны. Организационно реализацию конституционности в большей части рассматривают через деятельность специализированных органов конституционной юстиции.

В нашем случае, конституционность как нормотворческий принцип должна быть обеспечена собственным механизмом реализации в рамках нормотворческого процесса. Рассмотрим данный механизм на основных стадиях нормотворческого процесса, которые предопределяют конечный нормотворческий результат – 1) планирование, 2) нормотворческая инициатива, 3) подготовка проекта и принятие нормативного правового акта.

1) Нормотворческий принцип конституционности на стадии планирования нормотворческой деятельности реализуется, в первую очередь, через планирование и подготовку нормативных правовых актов, которые прямо упоминаются Конституцией Республики Беларусь в качестве обяза-

тельных актов, принятие которых необходимо в развитие Основного Закона. Это, например, Закон «О Президенте Республики Беларусь», Закон «О Национальном собрании Республики Беларусь», Закон «Об альтернативной службе» и др.

В дальнейшем нормотворческий принцип конституционности на стадии планирования нормотворческой деятельности должен реализовываться через разработку государственных программ, планов подготовки законопроектов, планов подготовки проектов нормативных правовых актов с учетом будущего конституционно-правового развития.

Здесь должны закладываться цели устойчивого конституционно-правового развития, подвергаться конституционно-правовому осмыслению новые явления и тенденции в обществе и государстве, предлагаться в таких условиях новые гарантии конституционных прав и обязанностей граждан, общества, государства. Это обязанность всех нормотворческих органов, но можно предложить и специальный механизм.

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 конституционного правового развития, будущие проблемы конституционно-правового характера в белорусском обществе. Такие правовые позиции можно найти и следует формулировать их в дальнейшем в ежегодных Посланиях Конституционного Суда Республики Беларусь.

Например, в Послании «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году» [206] Конституционный Суд Республики Беларусь обращает внимание на необходимость развития в национальной правовой системе корпоративного права и других институтов международного частного права. В Послании «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2019 году» [207] Суд акцентирует потребность в разработке правовых механизмов и процедур взаимодействия национального и наднационального права. В Послании «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2020 году» [208] Суд указывает на необходимость правового обеспечения цифровой экономики для создания максимально благоприятных условий и стимулирования деловой активности ее субъектов. Послания о состоянии конституционной законности в 2021–2024 гг. [209–212] также продолжают «цифровую повестку» и обозначают необходимость правового обеспечения цифрового развития Республики Беларусь, например, через разработку согласованного и системного правового регулирования отношений, связанных

с искусственным интеллектом, в т.ч. через принятие Закона «О технологиях искусственного интеллекта». Также обращается внимание законодателя на иные важные вопросы конституционного развития, например, необходимость осуществить кодификацию законодательства, направленную на укрепление института семьи и поддержку традиционных семейных ценностей, посредством разработки и принятия специального акта – Кодекса социальной защиты семьи, материнства, отцовства и детства.

В целях реализации идеи о конституционно-правовом планировании Закон «О конституционном судопроизводстве» 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 Республики Беларусь не только излагает выводы и предложения Конституционного Суда на основе рассмотренных в текущем году дел и материалов, но и формулирует концептуальные нормотворческие предложения, которые следует учесть нормотворческим органам при планировании своей нормотворческой деятельности в целях дальнейшей реализации нормотворческого принципа конституционности в действующем законодательстве. Такие нормотворческие предложения концептуального характера должны адресовываться конкретным нормотворческим органам, содержать концептуальные положения (принципиальные основы) будущего нормативного правового акта.

В свою очередь Закон «О нормативных правовых актах» (в ст. 38) должен закреплять правило о том, что при разработке государственных программ, планов подготовки законопроектов и планов подготовки проектов нормативных правовых актов нормотворческие органы должны учитывать правовые позиции Конституционного Суда Республики Беларусь, содержащие предложения по планированию и подготовке нормативных правовых актов.

Предложенный механизм будет формировать 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, а также реакцией на текущие конституционно-правовые проблемы, выявленные нормотворческими органами.

Использовать нормотворческую инициативу для решения текущих конституционно-правовых проблем, выявленных нормотворческими орга-

нами в действующем законодательстве, – 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 Республики Беларусь. Правовые позиции Конституционного Суда, сформулированные в резолютивной части судебного акта и указывающие на конкретные конституционно-правовые недостатки нормативного правового акта, должны признаваться нормотворческой инициативой, которая должна быть в обязательном порядке рассмотрена нормотворческим органом.

Потенциал данной модели состоит в том, что Конституционный Суд может формулировать правовые позиции об устранении в нормативных правовых актах конституционно-правовых недостатков в рамках широкого круга производств. В этой связи видится обоснованным Закон «О нормативных правовых актах» дополнить положениями, которые будут определять, что вынесение Конституционным Судом акта, содержащего мотивированное нормотворческое предложение о необходимости устранения в нормативных правовых актах правовой неопределенности является нормотворческой инициативой, подлежащей рассмотрению нормотворческим органом (нормотворческим должностным лицом). В целях действенности данной нормы срок рассмотрения инициативы должен составлять 1 месяц (если нормотворческий орган имеет сессионный порядок работы, то отсчет этого срока начинается с момента начала ближайшей сессии). В этот срок нормотворческий орган (нормотворческое должностное лицо) должен инициировать подготовку проекта нормативного правового акта.

При этом, если такое предложение связано с принятием, изменением (дополнением), отменой закона, то оно направляется в соответствующую профильную постоянную комиссию Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь и является поводом для реализации законодательной инициативы депутатами соответствующей постоянной комиссии. Подобный подход обусловлен тем, что Конституционный Суд Республики Беларусь, согласно ст. 99 Конституции Республики Беларусь, не является субъектом законодательной инициативы.

В свою очередь, в положениях Закона «О конституционном судопроизводстве» необходимо предусмотреть полномочие Конституционного Суда Республики Беларусь в своих актах формулировать мотивированное нормотворческое предложение конкретному государственному органу о необходимости устранения в нормативных правовых актах правовой

неопределенности в случае выявления таковой при осуществлении всех видов производств, осуществляемых данным Судом.

3) Реализация нормотворческого принципа конституционности на стадии подготовки проекта и принятия нормативного правового акта должна обеспечиваться через его соответствие Конституции и иным подконституционным актам большей юридической силы. Этот вопрос следует исследовать по пути формирования системы критериев конституционности нормативного правового акта. Данная система критериев на стадии подготовки проекта должна реализовываться при формировании текста нормативного правового акта и при проведении обязательной юридической экспертизы; а на стадии принятия нормативного правового акта – при принятии нормотворческим органом решения о принятии (издании) нормативного правового акта.

В юридической литературе проблема критериев конституционности нормативного правового акта единообразностью решения не отличается и, как правило, сориентирована на последующий конституционный контроль. Критерии конституционности нормативного правового акта, применимые для последующего конституционного контроля, не в полной мере подходят для нормотворческого процесса, так как охватывают собой не только правотворческую плоскость, но и правоприменение.

Ю.А. Тихомиров предлагает выделять семь критериев конституционности нормативного правового акта. Материальные: 1) отражение конституционных идей и принципов 2) правильное использование конституционных понятий и терминов; 3) корреляция смысла норм правового акта и соответствующих норм Конституции; формальные: 4) принятие акта правомочным субъектом; 5) учет места акта в правовой системе и требований к его форме; 6) соблюдение установленной процедуры подготовки, принятия и вступления акта в силу; правоприменительные: 7) устойчивое правоприменительное толкование и разъяснение смысла правовых норм [289, с. 257].

Закон «О нормативных правовых актах», регулируя вопросы нормотворческого принципа конституционности, в п.2 ст. 6 называет ряд положений которые могут отнесены к критерием конституционности нормативного правового акта: материальные: 1) соответствие нормативного правового акта Конституции Республики Беларусь и нормативным правовым актам большей юридической силы; 2) согласованность нормативных правовых актов одинаковой юридической силы; формальные: 3) принятие (издание) нормативного правового акта уполномоченным нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции в поряд-

ке и по форме, установленным Конституцией Республики Беларусь и иными актами законодательства.

Ранее Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» 2000 г. критерии конституционности нормативного правового акта не называл. Правила подготовки проектов нормативных правовых актов [244], которые во время действия предыдущего Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» обеспечивали его правовую конкретизацию, в п. 121 устанавливали следующие критерии соответствия проекта акта Конституции Республики Беларусь при проведении обязательной юридической экспертизы: материальные: 1) отражение в проекте конституционных принципов; 2) связь содержания проекта акта и норм Конституции; 3) правильное применение терминов, содержащихся в Конституции; формальные: 4) принятие акта правомочным нормотворческим органом; 5) учет места проекта акта в системе актов законодательства Республики Беларусь и требований к его форме; 6) соблюдение установленной Конституцией процедуры подготовки, принятия (издания) и вступления в силу акта.

На наш взгляд, критерии конституционности нормативного правового акта можно представить в виде двух основных требований:

- собственно формальное и материальное соответствие нормативного правового акта нормам (в т.ч. принципам) Конституции и иным подконституционным актам большей юридической силы;
- соблюдение в нормативном правовом акте условий правовой определенности, главным образом, отсутствие элементов правовой неопределенности конституционно-правового характера.

Раскроем содержание данных критериев.

1) Критерий соответствия нормативного правового акта нормам (в т.ч. принципам) Конституции и иным вышестоящим подконституционным актам предполагает материальное и формальное соответствие. Первое охватывает содержательную сторону нормативного правового акта, второе – форму, процедуру его принятия, соблюдение нормотворческим органом правил компетенции.

Важное значение здесь имеет категория «соответствие», с которой связана проблема использования терминов «соответствие» или «непротиворечие» при оценке конституционности нормативного правового акта. Наиболее часто конституционность нормативных правовых актов или их проектов в юридической доктрине, законодательстве, правоприменении обозначается через термин «соответствие», однако могут использоваться и другие формулы, каждая из которых может приобретать различный смысл и влечь разные юридические последствия.

Конституция Республики Беларусь в ст. 116, 1161 указывает на понимание конституционности через оборот «соответствие Конституции», в других статьях связанных с конституционностью нормативных актов используются обороты «на основе и в соответствии с Конституцией» (ч. 2 ст. 7) и «противоречие Конституции» (ч. 4 ст. 7, ч. 3 ст. 8). Кодекс о судоустройстве и статусе судей, Закон «О нормативных правовых актах», Закон «О конституционном судопроизводстве», аналогично Конституции Республики Беларусь, указывают на понимание конституционности через оборот «соответствие Конституции».

Конституционный Суд Республики Беларусь в своих заключениях и решениях, принимаемых в порядке осуществления конституционного контроля, резолютивную часть своих актов формулирует с применением оборотов «соответствует Конституции / не соответствует Конституции».

При этом вывод «соответствует Конституции» Конституционный Суд Республики Беларусь обосновывает тем, что в нормативном правовом акте «развиваются те или иные положения Конституции Республики Беларусь» либо проверяемый законодательный подход «основывается» на положениях Конституции Республики Беларусь, «согласуется» с ними, «отвечает» им и т.п. Вывод «соответствует Конституции» также может обосновываться оборотом «не противоречат конституции», что обычно применяется Конституционным Судом Республики Беларусь к отдельным положениям нормативного правового акта, которые не в полной мере развивают положения Конституции Республики Беларусь, но прямого противоречия не содержат. Примером здесь может служить Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 29 декабря 2015 г. [196], в котором анализируются положения уголовно-процессуального закона о том, что приговоры, определения, постановления Верховного Суда Республики Беларусь обжалованию и о протестованию в апелляционном порядке не подлежат, а значит возникает проблема в согласованности с ч. 3 ст. 115 Конституции Республики Беларусь (право на обжалование судебных постановлений). Прямого противоречия здесь нет, т.к. сохраняется возможность обжалования приговоров, определений, постановлений Верховного Суда Республики Беларусь в порядке надзорного производства.

В свою очередь, Конституционный Суд Республики Беларусь вывод «не соответствует Конституции» обосновывает тем, что какие-либо положения проверяемого акта противоречат Конституции Республики Беларусь, т.е. «противоречие Конституции» однозначно влечет «несоответствие Конституции», что, например, прослеживается в Заключении Конституционного Суда Республики Беларусь от 19 июня 1998 г. [205], где противоречие выра-

зилось в том, что закон об административных правонарушениях не предусмотрел судебного обжалования административного задержания, личного досмотра, досмотра вещей и изъятия вещей и документов.

В зарубежной практике конституционного контроля при проверке актов на конституционность «чаще всего употребляется термин «непротиворечие»; однако известны случаи, когда прямо подчеркивается соответствие Основному Закону. Последнее употребляется, когда в конституции закреплены нормы, прямо регулирующие какой-либо институт, в отношении которого издано развивающее, нижестоящее законодательство [119, с. 114].

В науке конституционного права, указывая на соотношение нормативных актов и конституции, используется сходный перечень терминов: «соответствие» или «несоответствие», «противоречие» или «непротиворечие». Вопрос о тождестве и различии правового содержания данных терминов является предметом научной дискуссии.

Так, В.В. Маклаков рассуждает, что «соответствие акта конституции (конституционность акта) – это его непротиворечие ей. В противном случае мы приDEM к абсурду, полагая невозможным какое бы то ни было правовое регулирование за пределами, установленными конституцией. Ведь ни одна конституция не в состоянии определить все сферы общественной жизни, подлежащие правовому, даже чисто законодательному, регулированию» [92, с. 322]. В своих дальнейших исследованиях В.В. Маклаков развивает нетождественность терминов «соответствие конституции» и «непротиворечие конституции», указывая на то, что «если проверяется соответствие конституции какого-либо акта, предмет регулирования которого закреплен в основном законе, то в данном случае речь должна идти о соответствии; если же проверяется акт, о предмете которого нет в конституции упоминания (а таких большинство, поскольку конституция содержит самые общие нормы), то правомернее говорить о непротиворечии» [91, с. 120]. В.В. Маклаков настаивает на том, что категория «непротиворечие конституции» шире категории «соответствие конституции».

Ю.А. Тихомиров по данному вопросу отмечает, что «соответствие Конституции – это не воспроизведение ее, как иногда понимается, это не только ее соблюдение или исполнение, а, по крайней мере, непротиворечие ей. Акт или действие соответствуют Конституции, если вытекают из ее предписаний либо осуществлены в сфере, которая ею ни прямо, ни косвенно не регулируется» [290, с. 32]. Схожие выводы о соотношении категорий «соответствие конституции» и «непротиворечие конституции» делают белорусские ученые – Т.В. Воронович [44, с. 27], А.Н. Пугачев [256, с. 119].

Продолжая рассуждения на тему понятий, определяющих соотношения акта с конституцией, С.А. Авакян делает принципиальное уточнение: «акты, конечно, могут развивать положения конституции. Но при этом, если первое слово по какому-то вопросу уже сказано конституцией, они не вправе говорить что-то иное, содержать в себе другое предписание. К этому, так сказать, формальному аспекту добавляется и сущностный: нельзя в другом акте путем интерпретаций, словесных манипуляций предусмотреть такие варианты действий, которые не вытекают из самой конституции, да по ее духу и не могут из нее следовать» [1, с. 172].

Разумеется, отождествление терминов «соответствие конституции» и «непротиворечие конституции» недопустимо. Однако согласиться с тем, что соответствие конституции – это, по крайней мере, непротиворечие ей, можно лишь в рамках использования этой категории в формате конституционного правосудия. Действительно, если орган конституционной юстиции не установил противоречий Основному Закону, то нормативный акт следует признать соответствующим конституции.

На наш взгляд, в рамках нормотворчества категории «соответствие конституции» и «непротиворечие конституции» начинают соотноситься иначе. Здесь «соответствие конституции» становится более широким понятием, чем «непротиворечие конституции». Как представляется, проекты нормативных правовых актов должны не только не противоречить конституции, но и соответствовать в каждом случае конституционным положениям. Нормативные правовые акты, основывающиеся на конкретных нормах конституции, должны согласовываться с этими нормами, развивать их. Например, все нормативные правовые акты, связанные с возможным ограничением прав и свобод, должны предусматривать возможность их защиты в судебном порядке, как это устанавливает конкретное правило ст. 60 Конституции Республики Беларусь.

В свою очередь, нормативные правовые акты, касающиеся области общественных отношений, которая в конституции не отражена, должны соответствовать фундаментальным положениям конституции, например, – человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (ч. 1 ст. 2 Конституции Республики Беларусь), в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права (ч. 1 ст. 7 Конституции Республики Беларусь) и др. Конституция представляет собой основной документ правовой идеологии [52, с. 5], а значит все нормативные правовые акты должны отражать систему конституционно-правовых идей Основного Закона.

В итоге определим, что категория «соответствие» в нормотворческом принципе конституционности предполагает, во-первых, непротиворечие Основному Закону, во-вторых, положения, развивающие конституцию, должны согласовываться с отправными нормами, содержащимися в основном законе, в-третьих, при установлении норм права в области общественных отношений, которая в конституции не отражена, должно достигаться соответствие фундаментальным положениям конституции.

2) Второй критерий конституционности нормативного правового акта – это соблюдение в нормативном правовом акте условий правовой определенности, главным образом, отсутствие элементов правовой неопределенности конституционно-правового характера.

Правовая определенность как понятие характеризует состояние правового регулирования как достаточно определенное, ясное, недвусмысленное и согласующееся со всей системой права. Правовая определенность аккумулирует в себе такие важные условия эффективного функционирования права, как отсутствие пробелов, коллизий, двусмысленных и неоднозначных в толковании правовых норм; согласованность актов равной юридической силы; терминологическое единство нормативного массива и др.

Для понимания практической составляющей данной категории обратимся к практике Конституционного Суда Республики Беларусь. Конституционный Суд, применяя принцип правовой определенности, его общее содержание определяет как отсутствие «коллизий, пробелов и правовой неопределенности, формирование правовой системы, где нормативные правовые акты находятся во взаимосвязи, согласуются между собой, обеспечиваются ясность, точность и логическая согласованность правовых норм» [206]. Эти общие положения о правовой определенности в позициях Конституционного Суда находят свое развитие в таких текстуальных формулах, как «обеспечение однозначного понимания законодательных предписаний», «единообразие и предсказуемость правоприменительной практики», «обеспечение системности и комплексности правового регулирования общественных отношений» и др.

Указав на содержание правовой определенности, формируется определение правовой неопределенности. Правовая неопределенность – категория-антоним, противоположность правовой определенности. Для раскрытия содержания правовой неопределенности воспользуемся дефиницией Закона «О нормативных правовых актах» (п. 14 ст. 2). Закон определяет правовую неопределенность как «отсутствие ясности, точности и логической согласованности норм права, в том числе вызванное наличием пробелов в законодательстве (правовом регулировании) и коллизий норматив-

ных правовых актов, что порождает возможность неоднозначного понимания норм права и их неоднозначного применения».

Правовая неопределенность является предметом правовой дефектологии. Правовая дефектология – это учение по исследованию понятия, природы, разновидностей, способов предотвращения, преодоления, устранения правовых дефектов. В свою очередь, правовые дефекты – это изъяны, недостатки, недочеты в правовом регулировании, которые могут иметь не только собственно-правовое, но и политическое, экономическое, социальное содержание. Например, правовым дефектом политического содержания будет реализация конституционно-правового проекта, несовместимого с низкой политической активностью населения. Правовым дефектом экономического содержания будет реализация в законодательстве новой системы специализированных судов при отсутствии финансовой возможности для ее эффективного функционирования.

Собственно-правовые дефекты в праве – это пробелы, коллизии, несистемность, технико-юридические ошибки, влекущие неясность правовых предписаний и пр. Они могут быть объединены в общую категорию – «правовая неопределенность». Исследование дефектов в юридической науке строится не только на изучении их общеправовых характеристик [280], но и отраслевой специфики, например, дефекты в конституционном праве [3], административном праве [7], экологическом праве [118] и др.

Указание на отраслевую специфику в исследуемом вопросе ориентирует нас на существование категорий «дефектология», «дефект», «неопределенность» с приставкой «конституционно-правовая». Конституционно-правовой дефект (в т.ч. правовая неопределенность) становится таковым, когда он влечет конституционно-значимые последствия: нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина; угроза ценностям общества, порядку функционирования государственной власти. При этом конституционно-правовой дефект может иметь место не только в актах конституционного права, но и в актах любой другой отрасли права, равно как и в актах любой юридической силы, если нормы акта или их отсутствие влечет конституционно-значимые последствия.

В свою очередь, конституционно-правовая дефектология представляет собой учение об исследовании понятия, природы, разновидностей, способов предотвращения, преодоления, устранения конституционно-правовых дефектов, которые, повторимся, могут иметь и не только собственно-правовое, но и политическое, экономическое, социальное содержание. Однако в рамках нашего исследования продолжим изучение собственно-правовых дефектов, которые мы объединили общей категорией «правовая неопределенность».

Субъектами, создающими конституционно-правовую неопределенность, субъектами, которые обязаны предотвращать, преодолевать и устранять конституционно-правовую неопределенность всеми доступными им видами нормотворческой деятельности, являются все нормотворческие органы: от президента и парламента до местных органов управления и самоуправления, каждый, разумеется, в пределах своих нормотворческих полномочий.

В качестве специального органа, работающего в направлении по исключению конституционно-правовой неопределенности в белорусском праве, выступает Конституционный Суд Республики Беларусь.

В соответствии с Законом «О конституционном судопроизводстве», Конституционному Суду предоставлено право в заключении или решении указать на необходимость устранения выявленного пробела в правовом регулировании. Это возможно в рамках:

- производства по делу о соответствии Конституции закона, указа Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров, нормативного правового акта другого государственного органа;
- производства по делу о конституционности закона, примененного в конкретном деле, по конституционной жалобе;
- производства по делу о конституционности нормативного правового акта, подлежащего применению при рассмотрении судом конкретного дела, по запросу суда.

Обратим внимание, что законодательство для описания указанного полномочия Конституционного Суда использует формулу «пробел в правовом регулировании». В данном случае, как представляется, правильным было бы использование оборота «правовая неопределенность», т.к. последняя является более емкой категорией. Правовая неопределенность включает в себя пробелы и коллизии, а также ряд других дефектов правового содержания (юридико-технические ошибки, несистемность правового регулирования и пр.) [3, с. 3; 304, с. 19]. Такой подход позволит исключать не только пробелы из нормативного массива, но и иные элементы правовой неопределенности, которые порождают возможность неоднозначного понимания норм права и их неоднозначного применения и тем самым могут повлечь нарушение конституционных гарантий реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц.

Анализ практики Конституционного Суда позволяет выделить следующие виды конституционно-правовой неопределенности, которые проявляются в действующем законодательстве:

- конституционно-правовые пробелы в механизме реализации прав и свобод человека и гражданина.

Пример проявления конституционной пробельности можно найти в Решении Конституционного Суда от 26 апреля 2016 г. «О праве на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц». Данный акт Конституционного Суда указывает на пробел в реализации конституционного права на судебную защиту, который не позволяет обжалование решений налоговых органов каждому лицу, если, по мнению лица, такие решения, действия или бездействие нарушают его права и законные интересы. Дефектные правовые нормы предоставляют право на обжалование решений налоговых органов только плательщикам налогов и сборов несмотря на то, что решения налоговых органов могут затрагивать интересы более широкого круга лиц.

В иных делах, рассмотренных Конституционным Судом, и которые могут быть отнесены к выделенной нами категории, конституционно-правовые пробелы касались права на юридическую помощь, права собственности;

- правовая неопределенность в форме технико-юридического дефекта (двуисмысленность нормы) в порядке реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Пример подобного вида дефекта можно найти в Решении Конституционного Суда от 21 июня 2017 г. «Об обеспечении права на беспрепятственную и своевременную юридическую помощь в уголовном процессе». Данный акт Конституционного Суда указывает на правовую неопределенность в регулировании порядка вступления адвокатов в уголовный процесс для оказания юридической помощи, т.к. в Уголовно-процессуальном кодексе вопрос вступления адвоката в уголовный процесс урегулирован через термин «допуск», что может ставить выполнение адвокатом процессуальных обязанностей защитника в зависимость от усмотрения органа, в производстве которого находится уголовное дело. Конституционное право на беспрепятственную и своевременную юридическую помощь в таком случае будет нарушено;

- правовая неопределенность в форме несистемности правового регулирования в порядке ограничения конституционных прав. Здесь примером может служить Решение Конституционного Суда 25 мая 2016 г. «О правовом регулировании приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Здесь указывается на проблему существования в законодательстве возможности приостанавливать деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей,

т.е. фактически использовать это полномочие как вид административного взыскания или как меру обеспечения административного процесса, однако делать это вне рамок Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Вышеприведенные примеры правовой неопределенности служат указанием на разнообразность форм этого явления и обоснованием важности предотвращения конституционно-правовой неопределенности в проектах нормативных правовых актах, т.к. во всех случаях шла речь о существенном нарушении конституционно-правовых положений. В этой связи следует отметить, что правовая определенность используется в качестве одной из характеристик правовой безопасности страны [124, с. 67].

На наш взгляд, конституционно-правовая неопределенность – это не только проблема конституционного нормоконтроля, но и важный критерий соответствия проекта нормативного правового акта Конституции Республики Беларусь. Необходимо осуществлять противодействие конституционно-правовой неопределенности на уровне подготовки нормативных правовых актов, а не на стадии исполнения нормативного правового акта. В этой связи видится необходимым включить в содержание принципа конституционности, закрепленного в Законе «О нормативных правовых актах», такой критерий конституционности, как правовая определенность, и строить нормотворческую практику подготовки нормативных правовых актов с учетом этого критерия. Главным образом, здесь следует обеспечивать конституционно-правовую определенность нормативного правового акта, т.е. ясность, точность, логичность проекта нормативного правового акта, в т.ч. отсутствие пробелов и коллизий, влекущих нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, угрозу интересам или ценностям общества, порядку функционирования государственной власти.

Рассмотрев проблему реализации принципа конституционности в процессе осуществления нормотворческой деятельности, следует констатировать, что воплощение в жизнь конституционности все же невозможно без расширения практики прямого использования норм Конституции Республики Беларусь в правоприменении.

Анализируя данный вопрос, в первую очередь, отметим, что в науке конституционного права сложилось предельно общее деление конституционных норм по объему нормативности на две больших группы: нормы-принципы и нормы-правила. Первые представляют собой нормы, которые закрепляют основные начала, руководящие идеи, определяют концептуальное содержание правового регулирования (например, ст. 7 Конституции

Республики Беларусь – в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права). Вторые – непосредственно регулируют общественные отношения, четко определяют права и обязанности, условия их реализации (например, ст. 30 Конституции – граждане Республики Беларусь имеют право свободно передвигаться и выбирать место жительства).

Прямое использование норм-принципов Конституции наиболее сложно в текущем правоприменении, поскольку они отличаются высокой степенью нормативной обобщенности, но это предоставляет широкие возможности для их толкования и применения как в настоящем, так и в перспективе, «что и обеспечивает динамизм в развитии конституционного права» [46, с. 23]. В то же время использование таких принципов в текущем правоприменении требует от правоприменителей умений толковать конституционные принципы, в т.ч. через системный анализ всего конституционного текста.

Конституционные нормы с непосредственным регулированием определенных отношений (нормы-правила) в меньшей степени вызывают «сложности» в правотворчестве и правоприменении. Здесь перед правотворческим органом стоит лишь задача детализации конституционных положений, установления гарантий прав и свобод, определенных конституцией, выработки процессуальных моделей реализации таких норм; перед правоприменителем – использование конституционных норм при разрешении конкретных юридических дел.

Например, Конституция Республики Беларусь в ст. 62 определяет, что каждый имеет право на юридическую помощь для осуществления и защиты прав и свобод, в т.ч. право пользоваться в любой момент помощью адвокатов и других своих представителей в суде, иных государственных органах, органах местного управления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, общественных объединениях и в отношениях с должностными лицами и гражданами. В данном случае конституционная норма отличается более чем полным регулированием отношений по оказанию юридической помощи, фактически не нуждается в отраслевой конкретизации и процессуальном регламентировании. В то же время, при рассмотрении Конституционным Судом Республики Беларусь дела «О праве граждан, выступающих свидетелями в уголовном процессе, на юридическую помощь» (решение от 2 июля 2015 года №Р-989/2015 [174]), установлена противоречивость подходов правоприменительных органов (Верховный Суд Республики Беларусь, Генеральная прокуратура Республики Беларусь, Следственный комитет Республики Беларусь, Министерство юстиции Республики Беларусь, Белорусская республиканская коллегия адвокатов)

к вопросу прямого применения ст. 62 Конституции Республики Беларусь в части реализации права на юридическую помощь адвокатов гражданами, выступающими свидетелями в уголовном процессе. Указанное выше дело является яркой иллюстрацией проблемы прямого применения конституционных норм в текущем правоприменении.

В этой связи поддерживаем идею Г.А. Василевича [35, с. 61–62] о необходимости расширения практики прямого применения Конституции в текущем правоприменении, в т.ч посредством подготовки и принятия постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь о вопросах применения судами Конституции Республики Беларусь при осуществлении правосудия. Как представляется, такое постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь будет способствовать верховенству Конституции и расширению практики применения конституционных норм как судами при осуществлении правосудия, так и другими правоприменительными органами. Данное постановление должно включать в себя следующие положения: 1) указание на необходимость применять непосредственно Конституцию, когда содержащиеся в ней нормы, исходя из их смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность их применения при условии принятия закона; 2) правила применения норм Конституции для преодоления правовых пробелов при разрешении юридических дел; 3) детализация оснований и порядок действий суда по обращению в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности нормативного правового акта, подлежащего применению при рассмотрении судом конкретного дела, если у суда возникли сомнения в конституционности этого нормативного правового акта.

Таким образом, исследовав нормотворческий принцип конституционности, можно сделать следующие выводы.

1. Конституционность как принцип нормотворчества – это соответствие нормотворческого процесса и его результата – системы нормативных правовых актов Конституции и иным подконституционным актам большей юридической силы, а также требованиям правовой определенности.

Конституционность как нормотворческий принцип в отличие от понимания конституционности, принятого в сфере конституционного нормо-контроля, включает в себя не только требование не противоречить конституционным положениям, но и требование основываться и развивать фундаментальные положения конституции во всех нормативных правовых актах, в т.ч. при нормотворчестве в области общественных отношений, которая в конституции не отражена.

2. Критерии конституционности нормативных правовых актов должны включать не только требование о материальном и формальном соответствии нормативных правовых актов Конституции и иным подконституционным актам большей юридической силы, но и требование по достижению состояния правовой определенности в системе нормативных правовых актов. Правовая определенность аккумулирует в себе такие важные условия конституционного правопорядка, как отсутствие пробелов, коллизий, двусмысленных и неоднозначных в толковании правовых норм; согласованность актов равной юридической силы; терминологическое единство нормативного массива и др.

Здесь особое внимание должно быть уделено исключению в нормативных правовых актах, главным образом, правовой неопределенности конституционно-правового характера, т.е. дефектов нормативного правового акта, влекущих нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, угрозу интересам или ценностям общества, порядку функционирования государственной власти.

3. Реализация нормотворческого принципа конституционности должна получить свое развитие не только на стадиях подготовки и принятия нормативного правового акта, но и при планировании и инициировании нормативных правовых актов, что может быть реализовано через предложенный в настоящем разделе механизм конституционно-правового планирования и нормотворческой инициативы Конституционного Суда Республики Беларусь.

4. По результатам исследования нормотворческого принципа конституционности также можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства.

4.1. Ст. 38 Закона «О нормативных правовых актах» дополнить положением о конституционно-правовом планировании в нормотворческой деятельности: при разработке государственных программ, планов подготовки законопроектов и планов подготовки проектов нормативных правовых актов нормотворческие органы должны учитывать правовые позиции Конституционного Суда Республики Беларусь, содержащие предложения по планированию и подготовке нормативных правовых актов или их концепций по вопросам конституционно-правового развития законодательства. Ст. 175 Закона «О конституционном судопроизводстве» необходимо дополнить положением о том, что ежегодное послания Конституционного Суда Республики Беларусь должны содержать концептуальные нормотворческие предложения, адресованные нормотворческим органам

и направленные на дальнейшую конституционализацию белорусского законодательства.

4.2. Ст. 40 Закона «О нормативных правовых актах» дополнить пунктом 3 следующего содержания: «Вынесение Конституционным Судом Республики Беларусь акта, содержащего мотивированное нормотворческое предложение о необходимости устранения в нормативных правовых актах правовой неопределенности является нормотворческой инициативой, подлежащей рассмотрению нормотворческим органом (нормотворческим должностным лицом) в течение 1 месяца (если нормотворческий орган имеет сессионный порядок работы, то отсчет этого срока начинается с момента начала ближайшей сессии).

Если такое предложение связано с принятием, изменением (дополнением), отменой закона, то оно направляется в соответствующую профильную постоянную комиссию Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь и является поводом для реализации законодательной инициативы депутатами соответствующей постоянной комиссии».

В свою очередь, в положениях глав Закона «О конституционном судопроизводстве», посвященным особенностям производства в Конституционном Суде по отдельным категориям дел, следует предусмотреть полномочие Конституционного Суда Республики Беларусь в своих актах формулировать мотивированное нормотворческое предложение конкретному государственному органу о необходимости устранения в нормативных правовых актах правовой неопределенности в случае выявления таковой.

4.3. П. 2 ст. 6 Закона «О нормативных правовых актах», определяющий, содержание принципа конституционности (законности), дополнить таким элементом, как «установление правовой определенности в системе нормативных правовых актов».

4.4. В Законе «О конституционном судопроизводстве» право Конституционного Суда указывать в заключении или решении на необходимость устранения выявленного пробела в правовом регулировании изложить в более широкой формулировке: как право указывать на необходимость устранения правовой неопределенности.

4.5. Принять постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь о вопросах применения судами Конституции Республики Беларусь при осуществлении правосудия.

2.2 Современное прочтение принципа демократизма в нормотворческой деятельности

Нормотворческий принцип демократизма является частью более объемного явления – демократия. Здесь важно понимать, что проблемы нормотворческого принципа демократизма часто лежат в области более фундаментальных вопросов, связанных с пониманием демократии в современном мире: ценность и недостатки демократии, фактическое неравенство при провозглашенной демократии, пределы демократизации государственного управления, демократия и учет интересов меньшинства и др. В рамках данной работы демократизм будет рассматриваться только в плоскости нормотворчества.

1. Научные взгляды на нормотворческий принцип демократизма и его конституционно-правовые основы.

Общие положения о нормотворческом принципе демократизма, сформировавшиеся в юридической науке [107, с. 18; 247, с. 14; 254, с. 36], могут быть представлены в виде следующих тезисов.

1) Нормотворческий принцип демократизма в юридической доктрине и в законодательстве о нормотворческой деятельности может обозначаться различными названиями, которые можно считать синонимами: демократизм, учет общественного мнения, инклюзивность (включенность) всех субъектов права в нормотворческий процесс и др.

2) Принцип демократизма ученые относят к «основным», «важным» принципам нормотворчества, поскольку реализация данного принципа служит основой выражения в нормативных правовых актах общесоциальной справедливости, что является сущностной основой права. Однако следует обратить внимание на то, что демократию важно правильно «поддерживать, развивать и разумно извлекать из нее пользу» [51, с. 31], а иначе она может трансформироваться в негативное явление.

3) Принцип демократизма в нормотворчестве может быть определен как установление демократического порядка инициирования, подготовки, обсуждения и принятия нормативных правовых актов, посредством которого народ выражает свои интересы в законодательстве.

4) Нормотворческий принцип демократизма имеет достаточно широкий набор механизмов, призванных обеспечивать его воплощение: институт депутатства в нормотворческих органах; публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов; референдумы; институт нормотворческой инициативы граждан и др.

В белорусской юридической науке комплексное исследование вопросов демократии представлено в работах А.А. Головко [51], непосредственно, нормотворческий принцип демократизма, как правило, исследуется с позиции отдельных механизмов его реализации. В работах Е.П. Гайды [53], В.А. Ивашкевич [66], С.А. Калинина [74] исследуется институт нормотворческой инициативы граждан. В работах В.В. Андрощук [9], Г.А. Василевича, Е.В. Перепелицы [228] исследуется институт публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов. Также следует отметить, что в последнее время юристы часто обращают внимание на вопросы использования информационных технологий в реализации нормотворческого принципа демократизма. Это работы уже указанных авторов, а также Д.В. Ипатова [70], Л.О. Мурашко [132, с.208-209], М.Н. Сатолиной [263] (вопросы проведения общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов с использованием информационных технологий), А.А. Соколовой [279] (использование краудсорсинговых технологий в законопроектной деятельности) и др.

Нормотворческий принцип демократизма получил не только научное признание, но и нормативно-правовое закрепление со стороны законодателя. Правовые основы нормотворческого принципа демократизма заложены в Конституции Республики Беларусь. Он основывается на ст. 1 Конституции, где Республика Беларусь провозглашает себя демократическим государством, и ряде других конституционных положений, развивающих идею демократического государства: единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией (ч. 1 ст. 3); демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений (ч. 1 ст. 4) и др.

Элементы принципа демократизма можно найти не только в институте основ конституционного строя, но и в институте основ правового статуса личности, где гражданин наделяется правом свободно выражать свое мнение (ст. 33), участвовать в решении государственных дел, в т.ч. и по вопросам нормотворческой деятельности (ст. 37), быть избранным в нормотворческие органы (ст. 38), направлять свои обращения в государственные органы, в т.ч. по вопросам нормотворчества (ст. 40). Институт государственных органов также продолжает развитие нормотворческого принципа демократизма в тексте Конституции: устанавливается избираемость народом основных нормотворческих органов (Президент, Парламент), регулируются вопросы проведения референдума и др.

Непосредственное закрепление нормотворческий принцип демократизма должен находить в Законе «О нормативных правовых актах» в статье, посвященной основным принципам нормотворческой деятельности. Однако действующий Закон «О нормативных правовых актах», как и предыдущий закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», демократизм в перечень основных принципов нормотворчества не включает.

Закон «О нормативных правовых актах» говорит лишь о принципе «защиты прав, свобод и законных интересов граждан, юридических лиц, интересов общества и государства». Содержание данного принципа Закон видит в том, что нормотворческие органы при планировании, подготовке, принятии и реализации нормативных правовых актов учитывают мнение населения и интересы его различных групп, политических партий, религиозных организаций и иных общественных объединений (п. 5 ст. 6). Эти формулировки в некоторой степени указывают на то, что законодатель таким образом попытался закрепить принцип демократизма.

На наш взгляд, в Законе «О нормативных правовых актах» следовало непосредственным образом зафиксировать принцип демократизма. Недостаточно использование формул «принцип защиты прав», «учет мнения населения республики», поскольку принцип демократизма не ограничивается лишь учетом мнения граждан. Ведь учесть мнение – это не то же самое, что принять позицию населения, учет мнения предполагает возможную корректировку окончательного решения с учетом мнения населения. Принцип демократизма, главным образом, предполагает воплощение в нормах права воли народа.

Отметим, Конституционный Суд Республики Беларусь в своих правовых позициях принцип демократизма использует лишь через отсылку к ст. 1 Конституции: Республика Беларусь – демократическое государство. При этом содержание данного понятия Суд не раскрывает, но называет его важным конституционным требованием к порядку принятия и содержанию законов.

Раскроем содержание принципа демократизма также через определение его места в системе принципов нормотворчества. Принцип демократизма является общеправовым принципом нормотворчества, посредством которого выражается общесоциальная сущность права. Нарушение принципа демократизма при осуществлении нормотворческой деятельности может влечь признание нормативного правового акта недействительным. Это свойство принципа демократизма проявляется в том, что нарушение демократических процедур в нормотворчестве, установленных Конститу-

цией, может влечь признание нормативного правового акта неконституционным.

Принцип демократизма как общеправовой принцип нормотворчества регламентирует как непосредственно нормотворческий процесс на всех его стадиях, так и определяет содержание создаваемых нормативных правовых актов. В первой главе настоящей работы мы раскрывали двойственную природу принципа демократизма. Принцип демократизма, с одной стороны, требует осуществлять нормотворческую деятельность на всех ее стадиях с использованием демократических процедур, например, проводя публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов, с другой – демократизм требует в содержание нормативных правовых актов включать элементы, позволяющие реализовывать народу свое право на участие в решении государственных и общественных дел, например, законодательство о судоустройстве должно позволять гражданам принимать участие в управлении правосудия через институт народных заседателей. Однако в юридической литературе принцип демократизма в нормотворчестве, как правило, ассоциируют только с нормотворческим процессом и преломляют этот принцип на различные его стадии, исследуя демократизм в планировании, подготовке, экспертизе, принятии нормативных правовых актов.

Обобщая вопрос о содержании принципа демократизма, сформулируем его определение: принцип демократизма – это осуществление нормотворческой деятельности с использованием демократических процедур, отражение в нормативных правовых актах интересов народа.

2. Механизм реализации принципа демократизма.

Прежде чем говорить о механизмах реализации принципа демократизма, необходимо сделать важное замечание. В современных государствах главная роль в нормотворчестве принадлежит публичным органам власти, создаваемым для осуществления государственной власти на постоянной и квалифицированной основе, и в данном случае вопрос демократизма нормотворчества становится одним целым с важнейшей конституционно-правовой проблемой – представительство народа в публичных органах власти. На современном этапе развития общества именно институты представительной демократии (парламент, президент, местные органы самоуправления и др.) являются основным механизмом реализации нормотворческого принципа демократизма. Здесь демократизм нормотворчества, в первую очередь, зависит от организационных начал, на которых построены представительные нормотворческие органы: «порядок формирования; срок полномочий; возможности их досрочного прекращения и продления;

место органа власти в государственном механизме; взаимоотношения с народом и др.» [4].

Нормотворческий принцип демократизма также реализуется и через институты непосредственной демократии, которые нашли широкое применение во многих государствах, и имеют немаловажное значение в современном нормотворческом процессе:

- право нормотворческой инициативы граждан (в т.ч. право законодательной инициативы);
- публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов;
- императивные и консультативные референдумы по вопросам принятия, изменения, отмены, толкования нормативных правовых актов;
- обращения граждан и юридических лиц в государственные органы по вопросам нормотворческой деятельности;
- общественно-консультативные советы при нормотворческих органах;
- нормотворческие наказы избирателей и др.

В рамках настоящей работы в качестве механизмов реализации принципа демократизма мы рассмотрим первые два института: право нормотворческой инициативы граждан (в т.ч. право законодательной инициативы) и публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов. Такой выбор обусловлен тем, что данные институты из всего перечисленного списка являются специальными механизмами реализации нормотворческого принципа демократизма, в то время как другие институты непосредственной демократии могут применяться по иным вопросам государственной и общественной жизни, которые не всегда могут касаться нормотворческой деятельности. Также институты нормотворческой инициативы граждан и публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов являются наиболее часто применяемыми механизмами реализации нормотворческого принципа демократизма в современном нормотворческом процессе.

2.1. Право нормотворческой инициативы граждан (в т.ч. право законодательной инициативы) – один из основных механизмов в реализации нормотворческого принципа демократизма. Нормотворческая инициатива граждан – это официальное внесение определенным количеством граждан в нормотворческий орган проекта нормативного правового акта или обоснованного предложения о принятии, изменении или отмене нормативного правового акта (или его отдельных положений), которое должно быть в обязательном порядке рассмотрено нормотворческим органом. Составной

частью нормотворческой инициативы граждан является институт законодательной инициативы граждан.

Оценивая нормотворческую инициативу граждан с точки зрения сущности принципа демократизма, следует отметить, что данный институт призван выражать интересы не большинства населения, а лишь определенной группы граждан, что является одной из граней принципа демократизма.

Рассмотрим институт нормотворческой инициативы граждан через анализ его структурных элементов.

Нормативно-правовая база института нормотворческой инициативы граждан, как правило, строится через специальный законодательный акт, посвященный данному институту. Это связано с тем, что реализация нормотворческой инициативы на практике требует разрешения значительного круга процедурных вопросов.

В Республике Беларусь институт нормотворческой инициативы граждан законодательно урегулирован лишь в отношении законодательной инициативы граждан посредством Закона Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. «О порядке реализации права законодательной инициативы и права на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию гражданами Республики Беларусь» [173] (далее – Закон «О порядке реализации права законодательной инициативы и права на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию гражданами Республики Беларусь»). Реализацией института нормотворческой инициативы граждан в законодательстве, в некоторой степени, также можно считать ст. 40 Закона «О нормативных правовых актах» и ст. 35 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [152] (далее – Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»), которые закрепляют право граждан вносить нормотворческие инициативы в нормотворческие органы (в т.ч. в местные Советы депутатов), однако указанные законы закрепляют данное право, но не определяют порядок его реализации. Это вызывает сложности в осуществлении данного права на практике [8, с.72–73].

В этой связи следует разработать комплекс правовых норм, регламентирующих нормотворческую инициативу граждан в отношении всех нормативных правовых актов, составляющих основу нормативно-правовой системы: законодательные акты, постановления Совета Министров, министерств, иных республиканских органов государственного управления, решения местных органов управления и самоуправления. Данная теория может быть реализована в форме Закона Республики Беларусь «О нормотворческой инициативе граждан», идеи создания которого уже высказыва-

лись С.А. Калининым [74, с. 15], либо включением соответствующей главы в предлагаемый нами Кодекс о нормативных правовых актах и нормотворческой деятельности.

Предметом нормотворческой инициативы граждан в теории может выступать или проект нормативного правового акта, или мотивированное (обоснованное) предложение о принятии, изменении или отмене нормативного правового акта (или его отдельных положений). При этом речь может идти о любом виде нормативного правового акта (например, конституция, закон, решение местного органа самоуправления и т.д.) или об отдельном структурном элементе нормативного правового акта (например, глава, статья, абзац и т.д.).

В Республике Беларусь Закон «О порядке реализации права законодательной инициативы и права на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию гражданами Республики Беларусь» допускает в качестве предмета законодательной инициативы граждан только проект закона. Внесение обоснованного нормотворческого предложения в рамках исследуемого института не допускается. В свою очередь ст. 40 Закона «О нормативных правовых актах» и ст. 35 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в качестве предмета нормотворческой инициативы граждан допускает как проект нормативного правового акта, так и мотивированное нормотворческое предложение. Учитывая сущность нормотворческого принципа демократизма, считаем завышенным требование о том, что предметом нормотворческой инициативы граждан может быть только проект нормативного правового акта. Как представляется, в отношении всех нормативных правовых актов должна допускаться возможность нормотворческой инициативы как в форме проекта, так и в форме обоснованного нормотворческого предложения. Применительно к законодательной инициативе это может быть решено введением в Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь [185] института предварительной оценки обоснованного законодательного предложения граждан и подготовки на его основе законопроекта. Так, обоснованное законодательное предложение, поддержанное гражданами в количестве не менее 50 000 человек, должно быть в обязательном порядке рассмотрено профильной постоянной комиссией Палаты представителей и при положительном решении должно стать поводом для реализации законодательной инициативы депутатами соответствующей постоянной комиссии [8, с. 74–75].

Субъектами нормотворческой инициативы граждан являются:
1) определенное количество граждан, которые обладают избирательным

правом и поддерживают своим голосом нормотворческую инициативу; 2) нормотворческий орган, в который будет вноситься проект нормативного правового акта или нормотворческое предложение.

Наибольшую сложность в формировании института нормотворческой инициативы граждан представляет градация количества граждан, которые должны выразить поддержку нормотворческой инициативе, к виду нормативного правового акта, выступающего предметом нормотворческой инициативы.

В Республике Беларусь, в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, право законодательной инициативы в отношении законов принадлежит гражданам Республики Беларусь, обладающим избирательным правом в количестве не менее 50 000 человек (не менее чем 150 000 граждан для законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь).

Закон «О нормативных правовых актах» количество граждан, которые могут быть субъектом нормотворческой инициативы, не определяет. Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» также не называет количество граждан, которые могут внести в местный Совет депутатов проект решения или мотивированное нормотворческое предложение. Вероятно, предполагается, что нормотворческие органы должны самостоятельно определить такое количество граждан. Однако нормативные правовые акты, регулирующие правовой статус нормотворческих органов, или их регламенты вопрос о необходимом количестве граждан для нормотворческой инициативы не определяют. Только п. 39 Устава города Минска [220] устанавливает, что субъектом нормотворческой инициативы по вопросам городского значения должно выступать не менее чем 3000 граждан. В свою очередь, на уровне областей или других городов этот вопрос нормативно не урегулирован.

На наш взгляд, следует нормативно определить фиксированное количество граждан, минимальное количество которых может стать субъектом нормотворческой инициативы граждан. Следуя логике, обозначенной в Конституции, для всех законодательных актов, кроме Конституции, – это не менее 50 000 граждан, обладающих избирательным правом; для постановлений Совета Министров – не менее 15 000 граждан, обладающих избирательным правом; для постановлений министерств, иных республиканских органов государственного управления – не менее 5 000 граждан, обладающих избирательным правом; для решений местных органов управления и самоуправления – не менее 0,15% от числа граждан, обладающих

избирательным правом и проживающих на территории действия соответствующего местного органа управления и самоуправления.

Использование преимущественно фиксированного количества граждан, в отличие от процентных показателей от численности проживающих, обеспечит правовую определенность. Как отмечает Е.П. Гайда, «установление абсолютного числа граждан значительно упрощает процедуру, поскольку освобождает инициативную группу и представительный государственный орган от необходимости вычисления процентного отношения и ведения споров, от какого числа избирателей необходимо вычислять конкретный процент» [53, с. 153].

В свою очередь, выбор определенного количества граждан должен обеспечивать доступность нормотворческой инициативы для граждан, но не создавать угрозу чрезмерного количества инициатив, которые блокируют эффективную работу нормотворческого органа.

Порядок реализации нормотворческой инициативы граждан может быть представлен в виде следующих стадий: создание и регистрация инициативной группы; подготовка инициативной группой проекта нормативного правового акта или нормотворческого предложения; сбор определенного количества подписей граждан в поддержку данной инициативы; внесение инициативы в нормотворческий орган; рассмотрение инициативы нормотворческим органом. В порядке реализации нормотворческой инициативы граждан важное значение имеют также сроки: как правило, устанавливаются предельные сроки для сбора подписей в поддержку инициативы, а также срок, в течение которого нормотворческий орган должен рассмотреть инициативу.

В Республике Беларусь порядок реализации нормотворческой инициативы граждан регламентирован лишь в отношении законодательной инициативы через Закон «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь». Закон устанавливает достаточно сложный порядок, который явно не согласуется с уже установленной в Конституции высокой рамкой в 50 000 граждан, которые должны поддержать законодательную инициативу.

Как представляется, правовая регламентация порядка реализации нормотворческой инициативы граждан не должна создавать дополнительные препятствия для воплощения этого института на практике, поскольку необходимый ограничительный барьер уже установлен требованием к минимальному количеству граждан, которые должны поддержать нормотворческую инициативу. Порядок реализации нормотворческой инициативы граждан должен предусматривать срок в один год для сбора голосов

в поддержку инициативы, не должно предъявляться требований к численности инициативной группы. К проекту нормативного правового акта или мотивированному предложению должны предъявляться лишь базовые требования нормотворческой техники.

При этом порядок реализации нормотворческой инициативы граждан также должен соответствовать требованиям нормотворческого принципа гласности: проекты нормативных правовых актов или обоснованные нормотворческие предложения, внесенные в нормотворческий орган, должны быть опубликованы этим органом, а равно как и решение об одобрении или отклонении нормотворческой инициативы граждан с указанием мотивов отклонения.

Процедурные аспекты реализации нормотворческой инициативы граждан должны быть построены на преимущественном использовании краудсорсинговых технологий, которые более подробно рассмотрим ниже.

Степень влияния нормотворческой инициативы граждан на нормотворческий процесс состоит в следующем. Внесение проекта нормативного правового акта или нормотворческого предложения в рамках нормотворческой инициативы граждан влечет для нормотворческого органа обязанность в разумный срок рассмотреть данную инициативу. Право принять положительное или отрицательное решение по нормотворческой инициативе остается за нормотворческим органом. Именно этим обосновывается наше предложение по установлению минимальных «фильтров» в реализации нормотворческой инициативы граждан, поскольку сама по себе нормотворческая инициатива без одобрения нормотворческого органа остается лишь инициативой. Нормотворческий орган выступает барьером для дефектных нормотворческих инициатив [8, с. 74]. Однако это не исключает ответственность за игнорирование обоснованных нормотворческих инициатив граждан.

2.2. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов как следующий механизм реализации принципа демократизма – это общедоступное размещение проектов нормативных правовых актов для направления замечаний и предложений по его содержанию, дальнейший анализ и учет полученной информации при работе над проектом. В первую очередь, в рамках данного института дается развернутая оценка в форме замечаний по предварительно сформированному проекту нормативного правового акта, который подготовил, как правило, государственный орган. Публичные обсуждения позволяют получить общественную оценку проекта, обеспечить конституционный баланс интересов общества и государства.

В рамках публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов также могут высказываться нормотворческие предложения и иници-

ативы, что в определенной степени повторяет институт нормотворческих инициатив граждан. Публичные обсуждения и нормотворческие инициативы граждан «находятся «на стыке» между демократией прямой и представительной, относятся к так называемым смешанным институтам, при которых граждане не принимают общеобязательного публично-властного решения, однако граждане хотя бы на одном из этапов принятия решения имеют возможность выразить свою позицию (мнение), которое затем должно быть принято во внимание при оформлении окончательного решения по существу» [112, с. 34].

Рассмотрим институт публичных обсуждений нормативных правовых актов через анализ его структурных элементов.

Нормативно-правовая база института публичных обсуждений нормативных правовых актов, как и в случае с институтом нормотворческих инициатив, строится через специальное законодательное регулирование, поскольку эффективность института зависит от правовой регламентированности его структурных элементов.

В Республике Беларусь институт публичных обсуждений граждан реализован в Законе «О нормативных правовых актах» (ст. 7), который разрешает основные вопросы данного института. Предшествующая редакция Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» закрепляла возможность публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов, но не регламентировала порядок обсуждений, что снижало эффективность данного института. Практика вынесения проектов нормативных правовых актов на публичное обсуждение носила «бессистемный характер» [67, с. 9].

С принятием нового Закона «О нормативных правовых актах» институт публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов получил надлежащую правовую регламентацию, которая детализирована в т.ч. в Положении о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2019 г. № 56 [183].

Практика последних лет в сфере подготовки проектов нормативных правовых актов свидетельствует о тенденции более широкого использования нормотворческими органами публичных обсуждений в нормотворческом процессе.

Предметом публичных обсуждений являются проекты нормативных правовых актов, которые подготовлены нормотворческим органом самостоятельно или внесены на его рассмотрение субъектом нормотворческой инициативы. В данном институте, как и в случае с референдумом, исклю-

чаются нормативные правовые акты по вопросам принятия и изменения бюджета, установления, изменения и отмены налогов, сборов, пошлин, амнистии, помилований и т.п.

В Республике Беларусь Законом «О нормативных правовых актах» определен перечень проектов нормативных правовых актов, рекомендуемых или не подлежащих публичному обсуждению. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов, согласно Закону «О нормативных правовых актах», не является обязательным элементом в нормотворческом процессе. На наш взгляд, публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов должно трансформироваться из факультативного элемента нормотворческого процесса в преимущественно обязательную стадию нормотворчества.

Сегодня публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов носит выборочный характер. Отсутствие императивной нормы об обязательности публичных консультаций при подготовке проектов нормативных правовых актов и четких оснований (критериев) обязательности публичных обсуждений позволяет нормотворческим органам не проводить публичные обсуждения проектов в тех случаях, когда баланс интересов «государство–общество–личность» нарушен в сторону государства. Подобное положение дел позволяет не проводить публичное обсуждение заведомо непопулярных нормотворческих решений, однако явно ущемляет конституционное право граждан на участие в управлении государственными делами.

Как представляется, решение данной проблемы может быть осуществлено приятием обязательного характера рекомендательному списку актов, подлежащих публичному обсуждению, закрепленному в ст. 7 Закона «О нормативных правовых актах». Такими актами являются: проекты законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц и устанавливающие новые либо принципиально изменяющие существующие подходы к правовому регулированию определенной сферы общественных отношений; проекты актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности.

Анализируя предмет публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов также следует отметить, что предметом публичных обсуждений, как правило, являются завершенные проекты нормативных правовых актов, в то время как изначально должны проводиться публичные консультации еще на стадии формирования правотворческой политики по

правовому регулированию наиболее важных вопросов. Необходимо введение института публичных обсуждений на стадии планирования нормотворческой деятельности и инициатив, что логично осуществлять в отношении законодательных актов. Публичные консультации по завершенному проекту нормативного правового акта таят в себе опасность обсуждения проекта с изначально неверной нормотворческой концепцией, и в данном случае частичные правки не обеспечат эффективность такого нормативного правового акта, поскольку необходимо менять весь вектор нормотворческого решения, что не всегда приемлемо для нормотворческого органа, который подготовил проект.

Представляется разумным в Законе «О нормативных правовых актах» предусмотреть институт публичных обсуждений нормотворческих планов, нормотворческих инициатив и концепций законодательных актов, направленных на регулирование наиболее важных общественных отношений.

Субъектами публичных обсуждений нормативных правовых актов являются: 1) организатор публичных обсуждений, т.е. нормотворческий орган, подготовивший проект нормативного правового акта или принявший решение провести публичные обсуждения; 2) физические и юридические лица, политические партии, общественные организации, научные организации и иные организации, направляющие свои замечания и предложения по содержанию обсуждаемого проекта.

В Республике Беларусь Законом «О нормативных правовых актах» закреплен широкий круг организаторов публичного обсуждения. Закон также не устанавливает каких-либо ограничений в отношении участников, которые могут направлять свои замечания и предложения по содержанию обсуждаемого проекта.

С учетом субъектов, участвующих в обсуждении, Закон «О нормативных правовых актах» выделяет общественное и профессиональное обсуждение. Общественное обсуждение предполагает информирование неограниченного числа граждан об обсуждении какого-либо проекта и возможности направлять замечания и предложения. Профессиональное обсуждение основывается на привлечении к такой работе научных кадров и специалистов, в сфере деятельности которых будет реализовываться будущий нормативный правовой акт.

На наш взгляд, практика реализации института публичных обсуждений должна развиваться по пути дифференциации нормативных правовых актов на две группы: первая группа – акты, которые имеют интерес для широких масс населения, и их обсуждение должно проводиться через общественное обсуждение; вторая группа – акты, которые затрагивают инте-

ресы узких социальных групп, профессиональные вопросы, их обсуждение должно идти по пути профессиональных обсуждений. Как показывает практика публичных обсуждений, проводимых на сайте «Правовой форум Беларуси», публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов первой группы характеризуются достаточной степенью активности. В то время как обсуждения нормативных правовых актов второй группы такой активностью не отличаются, что следует преодолевать через использование профессиональных обсуждений.

Порядок реализации публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов может быть представлен в виде следующих стадий: подготовка проекта нормативного правового акта; размещение проекта в открытом доступе и организация механизма по сбору замечаний и предложений; информирование общественности о начале публичных обсуждений; сбор поступающих замечаний и предложений и их дальнейший анализ; учет поступивших замечаний и предложений при формировании окончательной редакции проекта нормативного правового акта.

В порядке реализации публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов важное значение имеет продолжительность публичных обсуждений, которая должна обеспечивать возможность направления замечаний и предложений наибольшим количеством субъектов, но и не противоречить нормотворческому принципу оперативности.

В Республике Беларусь порядок реализации публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов определяется Законом «О нормативных правовых актах». Законом выбрана основная информационная площадка публичных обсуждений – сайт «Правовой форум Беларуси», установлен единый источник информации о проходящих публичных обсуждениях – Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, установлен срок публичного обсуждения, который, исходя из специфики регулируемых общественных отношений, должен составлять, как правило, не менее 10 календарных дней и др.

На наш взгляд, Законом «О нормативных правовых актах» не установлен целостный механизм в порядке реализации публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов. Наиболее важные элементы публичного обсуждения отмечены молчанием со стороны указанного закона. Он не регулирует процедуру рассмотрения поступающих замечаний по проекту, не устанавливает обязанность организатора публичных обсуждений публиковать информацию об учтенных и отклоненных предложениях, высказанных в процессе публичного обсуждения. Самое главное, Закон «О нормативных правовых актах» не ставит перед нормотворческим орга-

ном обязанность обосновывать принятие или отклонение тех или иных предложений, поступивших в рамках публичных обсуждений. Отсутствие завершенности в правовом регулировании публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов должно решаться установлением четких правил протекания этого процесса и ориентацией на результат, а не на формальное выполнение пункта «нормативный правовой акт должен быть обсужден с населением».

Видится обоснованным в Законе «О нормативных правовых актах» предусмотреть обязанность организаторов публичных обсуждений публиковать информацию об учтенных и отклоненных предложениях, высказанных в процессе обсуждений, в т.ч. с обоснованиями нормотворческого органа.

Степень влияния публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов на нормотворческий процесс состоит в следующем: проведение публичных обсуждений влечет для нормотворческого органа обязанность учесть их результаты при формировании окончательной редакции проекта нормативного правового акта. Степень такого учета определяется нормотворческим органом самостоятельно, однако, игнорирование позиции общественности, высказанной в рамках публичных обсуждений, может стать основанием для привлечения к ответственности (главным образом, политической) такого нормотворческого органа. В этой связи важно обеспечить открытость для общественности информации о результатах обсуждения, об учтенных и отклоненных предложениях, поступивших в результате обсуждения.

3. Краудсорсинговые технологии в механизме реализации принципа демократизма.

Институт нормотворческих инициатив граждан и институт публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов в условиях стремительного развития информационных технологий претерпели существенные процедурные изменения. Речь идет о внедрении в порядок их реализации краудсорсинговых технологий.

Краудсорсинг – это решение каких-либо задач силами заинтересованных лиц, деятельность которых координируется на базе информационных технологий [226, с. 44–45], что позволяет осуществить сбор и анализ информации, обсудить и выработать решение широким кругом лиц с различными точками зрения, широтой планирования и креативностью.

Технологии краудсорсинга нашли свое применение во многих сферах общества, и нормотворческий процесс не стал исключением. Институт нормотворческих инициатив граждан и институт публичных обсуждений

проектов нормативных правовых актов, в первую очередь, подверглись трансформации в условиях распространения краудсорсинговых технологий. Как отмечают конституционалисты, перед современным конституционным правом стоит задача осмыслиения краудсорсинга как новой формы непосредственной демократии и разработки гарантий, связанных с реализацией конституционных прав и свобод граждан в условиях распространения краудсорсинговых технологий [55; 108; 313].

В свете краудсорсинговых технологий институт нормотворческих инициатив граждан из процедуры по сбору подписей в поддержку нормотворческой инициативы трансформировался в специализированные сайты, которые позволяют предлагать нормотворческие инициативы, информировать общественность о предлагаемых инициативах, собирать голоса в поддержку инициативы или напротив голосовать против инициативы. Данная модель реализована на практике, например, в Российской Федерации через конституционно-правовой институт «Российская общественная инициатива», а также в других странах [303].

В свою очередь, в свете краудсорсинговых технологий институт публичных обсуждений нормативных правовых актов из направления письменных или электронных замечаний и предложений по проекту в нормотворческий орган трансформировался в специализированные сайты обсуждения проектов, которые позволяют голосовать за или против проекта в целом, его отдельных статей, размещать замечания по проекту, формулировать к проекту предложения, которые также могут быть оценены другими пользователями.

Как отмечает А.А. Соколова, тут можно говорить о понятии «совместное правотворчество» – «общественность принимает участие в самом процессе создания текста, а не только в обсуждении предлагаемых официальными структурами проектов» [279, с. 300].

Данная модель была реализована на практике, например, в 2011 г., когда Конституционным советом Исландии с широким применением технологий краудсорсинга был подготовлен проект конституции, который был одобрен избирателями на референдуме 2012 г., однако не был поставлен на голосование в Парламенте по политическим мотивам и не вступил в действие.

Краудсорсинговые технологии в нормотворчестве могут быть охарактеризованы как с положительной, так и с отрицательной стороны. В качестве позитивных характеристик краудсорсинговых технологий в нормотворчестве следует отметить следующее:

- использование краудсорсинговых технологий в нормотворчестве позволяет осуществить сбор и анализ информации, обсудить и выработать нормотворческое решение широким кругом лиц с различными точками зрения, широтой планирования и креативностью, а значит, получить более качественный нормативный правовой акт;
- использование краудсорсинговых технологий в нормотворчестве повышает лояльность общества к принимаемым нормативным правовым актам, поскольку общественность является одним из авторов этого решения; использование краудсорсинговых технологий формирует между государством и обществом культуру доверия, взаимодействия, поиска компромиссов, взаимовыгодных решений;
- краудсорсинговые проекты нормативных правовых актов позволяют разделить политическую ответственность за качество и эффективность будущего нормативного правового акта между государством и общественностью;
- использование краудсорсинговых технологий позволяет снижать стоимость разработки нормативного правового акта за счет использования волонтерского труда в подготовке и оценке проекта; краудсорсинговые технологии основываются на электронном обороте информации, что удашевляет процедуру сбора голосов в нормотворческой инициативе или сбор предложений и замечаний при публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов.

Однако краудсорсинговые технологии в нормотворчестве также имеют ряд отрицательных характеристик:

- использование исключительно краудсорсинговых технологий в институте нормотворческих инициатив граждан или при проведении публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов может влечь нерепрезентативность результатов данных институтов, поскольку не все социальные группы в равной степени имеют доступ к сети Интернет (цифровое неравенство) или не считают его активное использование необходимой частью своей жизни; как представляется, это проблема должна решаться через переход к преимущественному использованию краудсорсинговых технологий в нормотворчестве, т.е. превалирование краудсорсинговых технологий в нормотворчестве при сохранении возможности реализовать свое право на нормотворческую инициативу или участие в публичном обсуждении проекта вне краудсорсинговых технологий;
- краудсорсинговые технологии в нормотворчестве позволяют принять участие в выработке нормотворческого решения широкому кругу

лиц (часто с противоположными точками зрения); при этом нормотворческое решение должно быть согласовано и с позицией государственных органов, здесь возникает проблема совмещения разрозненных позиций в целостный и согласованный нормативный правовой акт; как представляется, это проблема должна решаться на основе существенных требований нормотворческого принципа демократизма: нормативные правовые акты должны в первую очередь выражать интересы населения, а не государственных органов; интерес большинства имеет больший вес, чем интерес меньшинства; интерес меньшинства должен быть удовлетворен через компромиссное решение.

В целом следует отметить, что развитие в Республике Беларусь института нормотворческих инициатив граждан и института публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов, в т.ч. с внедрением краудсорсинговых технологий, позволит перевести нормотворчество на новый уровень легитимности. Как отмечает В.В. Комарова, в современных условиях «весыма острыми остаются проблемы преодоления отчуждения государства от общества... доверие к власти становится категорией не только политической, но и экономической... действия государства должны быть открыты, понятны и контролируемые обществом [88, с. 5].

4. Реализация нормотворческого принципа демократизма через усиление вовлеченности граждан в нормотворческий процесс

Продолжая исследование механизма реализации нормотворческого принципа демократизма, следует обозначить ряд проблем в усилении вовлеченности граждан и институтов гражданского общества в нормотворческий процесс.

Данный вопрос может быть представлен на примере такой стадии нормотворческого процесса, как подготовка нормативного правового акта, а, главным образом, законов, поскольку именно они играют центральную роль в регулировании общественных отношений.

В соответствии с ч. 1 ст. 99 Конституции Республики Беларусь, право законодательной инициативы принадлежит: Президенту, Всебелорусскому народному собранию, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 000 человек. Практика законодательного процесса в Республике Беларусь свидетельствует о том, что доминирующим субъектом права законодательной инициативы является Правительство, поскольку порядка 90% законопроектов направляется в Парламент Советом Министров. Президент вносит 8–10% проектов зако-

нов, как правило, по вопросам, затрагивающим систему высших органов государственной власти или касающихся экономики. На долю депутатов Палаты представителей, Совета Республики приходится не более 1–2% проектов законов [232, с. 284].

Гражданами в Парламент не было внесено ни одного законопроекта, что является следствием как определенных политических причин, так и результатом усложненной процедуры Закона Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы и права на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию гражданами Республики Беларусь», о чем мы говорили выше.

В силу этого законодательный процесс в Республике Беларусь имеет ограниченный круг разработчиков законопроектов – органы исполнительной власти (Правительство, министерства и государственные комитеты, подчиненные учреждения и организации). Отдельно в качестве разработчика проектов законов следует выделить Национальный центр законодательства и правовой информации, который является научно-практическим государственным учреждением, подчиненным Президенту, обеспечивающим подготовку проектов законодательных актов в Республике Беларусь. Законопроекты, разработанные данным государственным учреждением, вносятся в Парламент Правительством или Президентом.

Подобное положение дел с высокой долей законопроектов, разрабатываемых исполнительными органами, объяснимо, т.к. разработка современного закона требует значительных информационных, кадровых, организационных ресурсов, которые у исполнительной власти есть. Ведущая роль органов исполнительной власти, в качестве разработчика законопроектов, типична для развитых демократических государств.

Однако складывается ситуация, при которой разработкой законопроектов занимаются исполнительные органы, которые, как показывает практика, склонны противопоставлять себя обществу и человеку, преследовать свои корпоративные и личные интересы, вплоть до организации авторитарных режимов. Ведь именно по этой причине существует концепция разделения властей, а в юридической доктрине исследуется проблема «согласования и противоборства интересов в праве» [291, с. 92].

Велика вероятность, что при разработке законопроекта исполнительными органами, в сфере деятельности которых будет реализовываться закон, в случае коллизии прав, свобод человека и интереса системы государственной службы, предпочтение будет отдано последнему. Как, собственно, и вся концепция законопроекта будет строиться с позиций субъекта исполнительной власти (чрезмерная и детальная регламентация обществен-

ных отношений, превалирование разрешительной процедуры над заявительной, сохранение и расширение аппарата государственного управления и т.п.). Разумеется, на страже интересов личности и общества находится Парламент, рассматривающий и принимающий законы. Однако при превалировании законопроектов, разработанных органами исполнительной власти, их «мировоззрение» по правовому регулированию общественных отношений будет основой для всего массива нормативных правовых актов.

Именно по этой причине видится необходимым развитие института альтернативных проектов нормативных правовых актов, а не использование существующей системы запросов и консультаций исполнительных органов по отдельным вопросам разработки проектов. Поскольку только в таком случае удастся достигнуть многообразия концепций, а значит, и вероятности выбора наиболее оптимальной модели правового регулирования, отражения интересов граждан в нормативных актах.

В этой связи представляется возможным нормативно установить обязанность нормотворческих органов при работе с наиболее важными и сложными вопросами правового регулирования инициировать разработку альтернативных проектов законодательных актов. Координатором такой деятельности может быть Национальный центр законодательства и правовой информации Республики Беларусь. Подобные положения могут быть включены в Закон «О нормативных правовых актах» [42-А, с. 27].

Одним из действенных механизмов по обеспечению альтернативности проектов нормативных актов может быть учреждение системы специальных грантов, на получение которых могли бы претендовать общественные и научные организации, учреждения образования, временные научные коллективы, физические лица. При этом дополнительным механизмом стимулирования здесь могло бы стать правило выделения доли из средств, которые были сэкономлены за счет реализации положений альтернативного проекта. Подобное правило могло бы быть применимо к нормотворческим решениям, воплощение которых можно было бы прямо связать с экономией государственных средств.

Идея демократизация нормотворческого процесса с точки зрения усиления вовлеченности граждан в нормотворческий процесс также может быть спроектирована на такой элемент нормотворческого процесса, как проведение экспертиз проектов нормативных правовых актов.

В настоящее время в Республике Беларусь законодательством о нормотворческой деятельности предусмотрено проведение двух видов обязательных экспертиз нормативных правовых актов: юридической и криминологической.

Обязательная юридическая экспертиза – это оценка проекта нормативного правового акта на предмет его соответствия Конституции Республики Беларусь, международным обязательствам Республики Беларусь, нормативным правовым актам большей юридической силы, совместимость с нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы и соответствие правилам нормотворческой техники. В конституционно-правовом аспекте цель юридической экспертизы – «не допустить растворения конституционных норм в нормативных правовых актах... искажения норм, принципов, подходов, заложенных в конституции» [277, с. 7]. В Республике Беларусь проведение обязательной юридической экспертизы осуществляют государственные органы или учреждения (структурные подразделения), уполномоченные на это Законом «О нормативных правовых актах» (ст. 47). Например, для проектов законов, вносимых в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, таким государственным учреждением является Национальный центр законодательства и правовой информации; для проектов нормативных правовых актов, вносимых Президенту Республики Беларусь, – Администрация Президента Республики Беларусь, и т.д. В данном случае возможна ситуация, когда субъектом, проводящим обязательную юридическую экспертизу, и субъектом, подготовившим данный проект, является один и тот же нормотворческий субъект.

Вторая обязательная экспертиза в белорусском нормотворческом процессе – криминологическая. Она представляет собой оценку нормативного правового акта либо его проекта на предмет наличия в нем норм, применение которых может повлечь (повлекло) возникновение криминогенных последствий в различных сферах общественных отношений в связи с наличием рисков криминогенного характера. Криминологическая экспертиза проводится государственным учреждением «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь» в соответствии с Положением о порядке проведения криминологической экспертизы [150]. Данной экспертизе подлежат законопроекты, проекты нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь, проекты постановлений Совета Министров Республики Беларусь и иных государственных органов. Экспертиза не носит сплошной характер, например, проекты нормативных правовых актов, подготовленные в связи с заключением, исполнением, приостановлением действия или прекращением международных договоров Республики Беларусь, не подлежат экспертизе.

С конституционно-правовой точки зрения криминологическая экспертиза – не только средство исключения криминогенных факторов, кото-

рые непосредственно способствуют росту преступности, но и механизм более широкой защиты конституционных прав граждан. Ведь криминологическая экспертиза способствует выявлению не только норм, применение которых может повлечь возникновение криминогенных последствий, но и правовых предписаний, характеризующихся правовой неопределенностью либо незавершенностью правового регулирования, что, как правило, влечет «дезадаптацию правоприменителей» [294] и нарушение в таких условиях конституционных прав и свобод личности.

Признавая ценность данных экспертиз в обеспечении высокого качества нормотворческой деятельности в Республике Беларусь, отметим один важный аспект. Субъекты, выполняющие экспертную оценку проектов нормативных правовых актов, включены в систему государственных органов, что может влечь вероятность формализма и необъективности в политических целях при выполнении экспертных работ. Более неприемлема ситуация, когда один и тот же нормотворческий субъект готовит проект нормативного правового акта и сам же проводит его экспертную оценку.

Решение этой проблемы может быть реализовано через распределение заказов на выполнение нормотворческих экспертиз от государственного аппарата к элементам гражданского общества: граждане (с применением технологий краудсорсинга), учреждения образования и научные организации, общественные организации, политические партии и др. Координатором такой деятельности может стать Национальный центр законодательства и правовой информации Республики Беларусь. В этой связи видится необходимым включить в Закон «О нормативных правовых актах» институт независимой экспертизы нормативных правовых актов, который должен применяться при подготовке проектов нормативных правовых актов по наиболее важным и сложным вопросам правового регулирования.

Таким образом, исследовав нормотворческий принцип демократизма, можно сделать следующие выводы.

1. Нормотворческий принцип демократизма – это осуществление нормотворческой деятельности с использованием демократических процедур, отражение в нормативных правовых актах интересов народа. Реализация нормотворческого принципа демократизма строится на основе институтов непосредственной и представительной демократии. Специальными механизмами реализации нормотворческого принципа демократизма являются институт нормотворческой инициативы граждан (в т.ч. законодательной инициативы граждан) и институт публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов. Данные институты должны иметь целостное правовое регулирование, позволяющее им эффективно выполнять свою функцию в реализации демократизма в нормотворчестве.

2. В настоящее время конституционно-правовое регулирование и практику реализации нормотворческого принципа демократизма в условиях развития информационных технологий необходимо развивать по пути внедрения краудсорсинговых технологий. Данный подход позволит обеспечить переход нормативных правовых актов на новый уровень легитимности и качества. Должно быть создано нормативно-правовое и организационное обеспечение для совместного нормотворчества государственных органов и граждан. Нормотворческий принцип демократизма должен быть трансформирован в новую систему взаимодействия субъектов нормотворчества через переход от подготовки проекта нормативного правового акта государством и его последующей оценки гражданами к процедуре совместного осуществления нормотворческой деятельности, в т.ч на стадиях нормотворческой инициативы, планирования и подготовки проекта.

3. Конституционной доктриной и законодательством должны быть выработаны новые гарантии реализации конституционных прав и обязанностей граждан и государства в условиях внедрения краудсорсинговых технологий в нормотворчество. Должно быть обеспечено преимущественное, но не абсолютное использование информационных технологий в нормотворческом процессе, учтены риски нерепрезентативности использования краудсорсинговых технологий в нормотворчестве. Также должна быть подготовлена эффективная информационная площадка для совместного нормотворчества, которая должна обеспечивать выработку согласованного и системного нормативного правового акта в условиях разрозненности нормотворческих интересов граждан и позиций государственных органов.

4. Нормотворческий принцип демократизма должен реализовываться не только с позиций отражения в нормативных правовых актах интересов народа, но, по крайней мере, с точки зрения преодоления абсолютного влияния государства на нормотворческий процесс, которое влечет опасность построения нормативного регулирования с позиций субъекта исполнительной власти (чрезмерная и детальная регламентация общественных отношений, превалирование разрешительной процедуры над заявительной, сохранение и расширение аппарата государственного управления и т.п.). В этой связи видится необходимым развитие института альтернативных проектов нормативных правовых актов, а не использования существующей системы запросов и консультаций исполнительных органов по отдельным вопросам разработки проектов, а также распределение заказов на выполнение нормотворческих экспертиз от государственного аппарата к элементам гражданского общества: граждане (с применением технологий краудсорсинга), учреждения образования и научные организации, общественные

организации, политические партии и др. Данные институты следует применять при подготовке проектов нормативных правовых актов по наиболее важным и сложным вопросам правового регулирования.

5. Исследовав нормотворческий принцип демократизма также можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь.

5.1. В Закон «О нормативных правовых актах» в перечень основных принципов нормотворческой деятельности включить принцип демократизма.

5.2. Обеспечить комплексное правовое регулирование института нормотворческой инициативы граждан и института публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов, которое должно строиться на преимущественном использовании краудсорсинговых технологий. На базе сайта «Правовой форум Беларуси» создать единый сервис нормотворческих инициатив граждан и общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов.

5.3. Закрепить возможность нормотворческой инициативы как в форме проекта, так и в форме обоснованного нормотворческого предложения в отношении всех видов нормативных правовых актов. Применительно к законодательной инициативе это может быть решено введением в Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь института предварительной оценки обоснованного законодательного предложения граждан и подготовке на его основе законопроекта.

5.4. Определить в один год срок для сбора голосов в поддержку нормотворческих инициатив граждан; установить минимальное фиксированное количество граждан, которые могут стать субъектом нормотворческой инициативы с учетом вида инициируемого нормативного правового акта; не должно предъявляться требований к численности инициативной группы.

5.5. Проекты нормативных правовых актов и обоснованные нормотворческие предложения, внесенные в нормотворческий орган в порядке нормотворческой инициативы граждан, должны быть опубликованы этим органом, а равно как и решение об одобрении или отклонении нормотворческой инициативы граждан с указанием мотивов отклонения.

5.6. Придать обязательный характер рекомендательному списку актов, подлежащих публичному обсуждению, закрепленному в абз. 2-3 п. 2 ст. 7 Закона «О нормативных правовых актах».

5.7. Ввести в Закон «О нормативных правовых актах» институт публичных обсуждений нормотворческих планов, нормотворческих инициа-

тив и концепций законодательных актов, направленных на регулирование наиболее важных общественных отношений.

5.8. Ввести в практику применения Закона «О нормативных правовых актах» институт дифференциации публичных обсуждений нормативных правовых актов путем выделения двух групп актов: первая группа – акты, которые представляют интерес для широких масс населения, и их обсуждение должно проводиться через общественное обсуждение; вторая группа – акты, которые затрагивают интересы узких групп населения, профессиональные вопросы, их обсуждение должно идти по пути профессиональных обсуждений.

5.9. Закрепить в ст. 7 Закона «О нормативных правовых актах» обязанность организаторов публичных обсуждений публиковать информацию об учтенных и отклоненных предложениях, высказанных в процессе обсуждений, в т.ч. с обоснованиями нормотворческого органа.

5.10. Закрепить в ст. 44 Закона «О нормативных правовых актах» положение, предусматривающее возможность нормотворческого органа при подготовке нормативных правовых актов, направленных на правовое регулирование наиболее важных общественных отношений, заказать подготовку такого проекта не только у Национального центра законодательства и правовой информации, но и в иных научных или образовательных учреждениях, общественных организациях, тем самым закрепив возможность подготовки нескольких проектов одновременно невзаимосвязанными субъектами.

5.11. Закрепить в ст. 47 Закона «О нормативных правовых актах» положение предусматривающее возможность нормотворческого органа при проведении экспертиз проектов нормативных правовых актов, направленных на правовое регулирование наиболее важных общественных отношений, провести независимую экспертную оценку такого проекта вне субъектов, установленных в Законе «О нормативных правовых актах», тем самым закрепив возможность проведения научной и общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

2.3 Гуманизм и социальная справедливость как принципы нормотворчества

1. Научные взгляды на гуманизм и социальную справедливость как принципы нормотворчества и их конституционно-правовые основы.

Общие положения, сформировавшиеся в юридической науке о нормотворческих принципах гуманизма и социальной справедливости, могут быть представлены в виде следующих тезисов:

1. Гуманизм и социальная справедливость являются нравственно-юридическими принципами, в их основе лежат нравственные представления о добре и зле, справедливости, о должном во взаимоотношениях личности, общества и государства. Разумеется, данный аспект создает существенные сложности в воплощении данных принципов в конкретных нормативных предписаниях.

2. Принцип гуманизма в науке и нормативных актах, как правило, обозначается через термин «гуманизм»; также могут использоваться формулы «человек – высшая ценность», «уважение человеческой личности, ее прав и свобод», «уважение человеческого достоинства», «человеколюбие» и др. Принцип социальной справедливости обычно обозначается через словосочетания «социальная справедливость», «социальное равенство». Как отмечает В.Е. Чиркин, социальная справедливость также может находить свое нормативное воплощение через категорию «социальное государство» [305, с. 41].

3. Нормотворческие принципы гуманизма и социальной справедливости основываются на одноименных конституционных принципах. Принцип гуманизма в конституционном праве – это признание ценности человека как личности, уважение человеческого достоинства, провозглашение и гарантированность осуществления прав и свобод человека. Социальная справедливость может быть представлена в виде следующих положений: достижение в праве баланса интересов личности, общества, государства, а также баланса интересов между различными социальными группами; формальное равенство всех граждан и различных социальных групп перед законом (например, равный доступ граждан к образованию и здравоохранению, справедливое вознаграждение за труд); обеспечение фактического равенства в социуме через создание системы гарантий жизнедеятельности человека (например, установление размера минимальной заработной платы), обеспечение социальной защищенности для социально уязвимых слоев населения (например, социальное обеспечение инвалидов и детей-сирот). Принцип социальной справедливости призван обеспечить социальную солидарность общества в целях его прогрессивного развития.

4. Принципы гуманизма и социальной справедливости не предполагают неограниченный приоритет интересов гражданина, они также включают в себя определенные обязанности и ограничения прав гражданина перед обществом и государством, которые позволяют обществу и государству обеспечивать социальный прогресс и благо каждого человека. Пределы реализации данных принципов также имеют социально-экономическую обусловленность.

5. В теории нормотворчества принцип гуманизма и социальной справедливости относят к «основополагающим», «важным», «основным» принципам нормотворчества. Нормотворческий принцип гуманизма требует принимать нормативные правовые акты в интересах человека и его прав, нормативные правовые акты должны обеспечивать свободное развитие личности и уважать человеческое достоинство, содержать специальные механизмы, способствующие достижению идеалов гуманизма. При этом должен обеспечиваться необходимый баланс интересов личности, общества, государства в целях прогрессивного развития социума [139, с. 42; 231, с. 65–80; 247, с. 12]. В свою очередь, нормотворческий принцип социальной справедливости реализуется через достижение баланса индивидуальных, социальных и государственных интересов, интересов различных социальных групп и слоев общества в нормативных правовых актах [254, с.34]. Подобный баланс должен обеспечивать устойчивое развитие общества.

В белорусской юридической науке принцип гуманизма активно исследуется с позиций правового обеспечения социально-экономической политики. Это работы С.М. Сивца (гуманизм в условиях совершенствования социальной политики государства) [268]; Д.В. Шабайлова (гуманизм в системе социально-экономических прав) [309, с. 12] и др. Ученые отмечают важность принципа гуманизма в реализации социально-экономической политики государства. Д.В. Шабайлов принцип гуманизма видит в «установлении в законодательстве права пользования социальными благами в различных сферах (политической, экономической, социально-экономической и др.), в обеспечении реализации достоинства личности, достойной жизни, требований обеспечения достоинства гражданина – его единственное участие в управлении делами общества и государства» [309, с. 14]. С.М. Сивец и Д.В. Шабайлов в своих трудах обращают внимание на то, что принцип гуманизма и социальной справедливости в социальной сфере может трансформироваться в исключительно патерналистский характер проводимой государством социальной политики, породить социальное иждивенчество, поэтому должен обеспечиваться баланс взаимных обязательств государства и гражданина [268; 308, с. 134].

Принцип гуманизма также является популярным объектом исследования в уголовном и уголовно-исполнительном праве. Принцип гуманизма положен в основу законодательства об уголовной ответственности. Концептуальные проблемы законодательства об уголовной ответственности с позиций принципа гуманизма исследовались Г.А. Василевичем в свете разработки Концепции совершенствования системы мер уголовной ответ-

ственности и порядка исполнения уголовных наказаний [34, с. 267–278]. Здесь ученый обращает внимание на необходимость исключения излишней карательности уголовного законодательства.

Правовые основы нормотворческих принципов гуманизма и социальной справедливости в белорусском законодательстве заложены на конституционном уровне. Конституция Республики Беларусь в ст. 2 определяет: человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Данное положение Основного Закона воплощает в себе принцип гуманизма. При этом Конституция вносит необходимый баланс в понимание принципа гуманизма: государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности, а гражданин ответствен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией (ч. 2. ст. 2); каждый должен проявлять социальную ответственность, вносить посильный вклад в развитие общества и государства (ч. 3. ст. 21). Элементом принципа гуманизма в Конституции также можно считать ч. 1 ст. 25 Конституции, в силу которой перед государством поставлена цель обеспечивать свободу, неприкосновенность и достоинство личности.

Принцип социальной справедливости в общем виде воплощается в ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Беларусь, которая декларирует социальный характер белорусского государства. Конституционным закреплением принципа социальной справедливости также можно считать вышеуказанную ч. 2 ст. 2 Конституции, ст. 13 – государственная гарантия равных возможностей для свободного использования способностей и имущества для предпринимательской деятельности; право трудящихся принимать участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями с целью улучшения социально-экономического уровня жизни, ч. 1 ст. 14 – положение о регулировании отношений между социальными общностями на основе принципов равенства перед законом, уважения их прав и интересов и др.

Принципы гуманизма и социальной справедливости в Конституции Республики Беларусь реализованы не только в институте основ конституционного строя через закрепление их в качестве принципов Конституции, но и в институте основ правового статуса личности через набор прав и обязанностей индивида. Например, ч. 2 ст. 21 – право на достойный уровень жизни; ст. 41 – право на защиту своих экономических и социальных интересов, включая право на объединение в профессиональные союзы; ст. 42 – право на вознаграждение за труд и установление минимального уровня заработной платы; ст. 45 – право на бесплатное лечение в государственных

учреждениях здравоохранения; ст. 47 – право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом; ст. 48 – право на жилище; ст. 52 – обязанность соблюдать Конституцию, законы и уважать национальные традиции Беларуси; ст. 53 – обязанность уважать достоинство, права, свободы, законные интересы других лиц и др.

В свою очередь, институт государственных органов в Конституции является обеспечительным механизмом, призванным реализовывать исследуемые принципы в правотворчестве и правоприменении. Например, согласно ст. 97 Конституции, Палата представителей рассматривает проекты законов об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод и обязанностей граждан, или, например, проекты законов об амнистии, которые образно именуют «актом гуманизма». В свою очередь, например, Правительство обеспечивает проведение единой политики социального обеспечения (ст. 107) и др.

Непосредственное закрепление нормотворческие принципы гуманизма и социальной справедливости находят в Законе «О нормативных правовых актах» (абз. 4 и 5 п. 1 ст. 6). Здесь гуманизм и социальная справедливость включаются в перечень основных принципов нормотворческой деятельности.

Содержание принципа гуманизма Закон определяет следующим образом: принцип гуманизма выражается в признании неотъемлемых фундаментальных прав граждан на человеческое достоинство и свободное развитие личности, самоопределение, личной и общественной (солидарной) ответственности граждан за свое нравственное и материальное благополучие (п. 4 ст. 6). Гуманизм как принцип нормотворческой деятельности является новеллой действующего Закона «О нормативных правовых актах». В ранее действовавшем Законе принцип гуманизма не закреплялся.

Содержание принципа социальной справедливости Закон «О нормативных правовых актах» видит в том, что нормотворческие органы при планировании, подготовке, принятии и реализации нормативных правовых актов обеспечивают надлежащий баланс интересов государства и общества, интересов различных социальных групп.

Принципы гуманизма и социальной справедливости также находят свое применение в деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь. Например, Суд всегда обращается к принципу гуманизма, давая конституционно-правовую оценку изменениям уголовного, уголовно-процессуального, административно-деликтного законодательства или актам амнистии. Конституционный Суд сформулировал следующее понятие

гуманизма в правовой позиции, касающейся акта амнистии: гуманизм как нравственно-юридическая категория и основополагающее начало общественных отношений отражает идеалы человеколюбия и выражается в признании ценностного приоритета человеческой личности, заботе о ее благе, защите прав и свобод, уважении чести и достоинства [197].

Принцип социальной справедливости Конституционный Суд называет существенным элементом «социального конституционализма» [206]. Суд обращается к данному принципу, как правило, при конституционно-правовой оценке законодательства о социальной защите и социальном страховании, где принцип социальной справедливости часто используется в связке с принципом учета финансово-экономических возможностей государства [198].

Дальнейшее раскрытие содержания исследуемых принципов следует проводить через определение их места в системе принципов нормотворчества. В соответствии с классификацией принципов нормотворчества, изложенной в первой главе данной работы, гуманизм и социальная справедливость являются общеправовыми принципами нормотворчества, в них отражается общесоциальная сущность права. Также, как мы отмечали ранее, все общеправовые принципы нормотворчества одновременно регулируют нормотворческий процесс и определяют содержание создаваемых нормативных правовых актов. Однако нормотворческие принципы гуманизма и социальной справедливости в юридической науке и законодательстве, как правило, рассматриваются только в качестве руководящего требования к содержанию нормативных правовых актов. Во многом это обусловлено тем, что реализация содержания данных принципов применительно к нормотворческому процессу реализуется через принцип демократизма.

Принцип гуманизма наиболее явно проявляется в нормативных правовых актах, регулирующих общественные отношения между личностью и государством. Здесь принцип гуманизма воплощается в системе конкретных прав, обязанностей и гарантий, обеспечивающих создание условий для достойного и свободного развития личности. Набор этих прав, обязанностей и гарантий закреплен в Конституции Республики Беларусь и касается всех сфер общественных отношений: политической, экономической, социальной, культурной. Эти сферы различны по своему характеру, в каждой из этих сфер категория «условия для свободного и достойного развития личности» имеет свое своеобразное содержание. В политической сфере – это, например, право на неприкосновенность личности (ч. 1 ст. 25), которое гарантируется правом на судебную защиту (ч. 1 ст. 60). В экономической сфере – это, например, право на вознаграждение за труд, которое

должно быть не ниже уровня, обеспечивающего свободное и достойное существование (ч. 1 ст. 42). В социальной сфере – это, например, право на образование (ч. 1 ст. 49), которое обеспечивается бесплатностью среднего образования и бесплатность высшего образования на конкурсной основе (ч. 2, 3 ст. 49). И другие права. В свою очередь на гражданина, например, возлагается обязанность уважать достоинство и права других лиц (ст. 53), принимать участие в финансировании государственных расходов (ст. 56), которые являются важным ресурсом в обеспечении условий для свободного и достойного развития личности.

Как мы отмечали выше, нарушение общеправового принципа нормотворчества, в т.ч., например, гуманизма или социальной справедливости, может влечь недействительность нормативного правового акта. Данная характеристика этих принципов проявляется в том, что несоблюдение в нормативном правовом акте конституционных требований по созданию условий для свободного и достойного развития личности (ст. 2, 21 Конституции), т.е. нарушение принципа гуманизма, или несоблюдение в нормативном правовом акте конституционных требований по обеспечению равенства каких-либо социальных групп (ст. 14 Конституции), т.е. нарушение принципа социальной справедливости, может являться основанием для признания нормативного правового акта неконституционным.

В подконституционном законодательстве принцип гуманизма воплощается не только в системе конкретных прав, обязанностей и гарантий, обеспечивающих создание условий для достойного и свободного развития личности, но и часто дополнительно закрепляется в качестве отраслевого законодательного принципа, предопределяющего правовое регулирование и право-применение в этой сфере общественных отношений. Аналогичным образом обстоят дела и с принципом социальной справедливости, который часто закрепляется в качестве нормы-принципа в различных нормативных правовых актах, регулирующих отношения между личностью и государством.

Например, Уголовный кодекс Республики Беларусь [296] в ст. 3 закрепляет гуманизм в качестве принципа уголовного закона и уголовной ответственности. Здесь принцип гуманизма используется при выстраивании иерархии объектов уголовно-правовой охраны (человеческая жизнь имеет приоритет над иными ценностями, защищаемыми уголовным законом), при формировании системы наказаний (для лица, совершившего преступление, уголовный закон предусматривает необходимое и достаточное для исправления наказание, которое не должно иметь своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства) и др.

Закон Республики Беларусь от 16 июня 2003 г. «О порядке и условиях содержания лиц под стражей» в ст. 2 называет гуманизм в качестве принципа, в соответствии с которым осуществляется содержание лиц под стражей, и определяет конкретные гарантии, обеспечивающие человеческое достоинство и свободное развитие личности лица, содержащегося под стражей, например, такое лицо имеет право на личную безопасность, право на самообразование и пользование литературой, право отправлять религиозные культуры и др. (ст. 10) [172].

Следует обратить внимание, что принцип гуманизма может реализовываться и с позиций милосердия. Милосердие является составной категорией гуманизма, оно предполагает оправданное положительными качествами личности и (или) внешними обстоятельствами снисхождение к субъекту, позитивная дискриминация, являющаяся проявлением уважения к человеческому достоинству [43, с. 18]. На таком подходе к принципу гуманизма, например, построены институты уголовного законодательства: освобождение от наказания или замена наказания более мягким по заболеванию. В таких случаях обычно используют оборот «гуманное» законодательство.

Принцип социальной справедливости и принцип гуманизма как базовые положения во взаимоотношениях государства и личности упоминаются в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [152]. Исследуемые принципы в качестве отраслевых законодательных принципов также закрепляются в законах, посредством которых реализуется социальная политика государства – это Закон Республики Беларусь от 14 июня 2007 г. «О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан» (ст. 2) [146]; Закон Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. «О социальном обслуживании» (ст. 4) [213]. Такой широкий охват сфер, в которых используются принципы гуманизма и социальной справедливости, указывает на необходимость разработки конкретных механизмов реализации данных принципов.

Проведенный анализ содержания принципов гуманизма и социальной справедливости позволяет сформулировать их определения: нормотворческий принцип гуманизма – это закрепление в нормативных правовых актах прав, свобод, обязанностей, ответственности граждан, обеспечивающих условия для свободного и достойного развития личности; нормотворческий принцип социальной справедливости – это достижение в нормативных правовых актах баланса интересов личности, общества, государства, интересов различных социальных групп, в целях достижения общественной солидарности и прогрессивного развития общества.

2. Механизм реализации принципов гуманизма и социальной справедливости.

Нормотворческие принципы гуманизма и социальной справедливости, в отличие от других принципов нормотворчества, в юридической литературе не рассматриваются с позиций конкретных механизмов, призванных обеспечивать их реализацию в нормотворческом процессе.

Подобное положение дел объясняется тем, что, например, воплощение принципа гуманизма в конкретных нормативных правовых актах, т.е. создание условий для свободного и достойного развития личности, отличается достаточной сложностью. С одной стороны, принцип гуманизма предопределяет конкретные требования к содержанию нормативных правовых актов: создавать условия для свободного и достойного развития личности, с другой стороны, это требование необходимо реализовывать в широкой системе норм, регулирующих политическую, экономическую, социальную, культурную сферы общества.

Эти сферы различны по своему характеру, в каждой из этих сфер категория «условия для свободного и достойного развития личности» имеет свое содержание, обеспечивается своеобразным набором прав, обязанностей, гарантий, многие из которых получили конституционное закрепление. Это позволяет говорить о том, что в воплощении принципов гуманизма и социальной справедливости в нормативных правовых актах участвуют механизмы, обеспечивающие реализацию принципа конституционности (конституционный контроль, обязательная юридическая экспертиза нормативных правовых актов и др.).

На наш взгляд, для исследуемых принципов следует сконструировать несколько специальных механизмов их реализации в нормотворческом процессе, которые будут отражать современные тенденции в развитии этих принципов.

1. В качестве специального механизма реализации принципа гуманизма в нормотворчестве можно предложить изучение правовых позиций международных и региональных систем защиты прав человека. Данный механизм может реализовываться через анализ правовых позиций международных и региональных систем защиты прав человека (решений Комитета ООН по правам человека, Европейского суда по правам человека и др.) и их использование при подготовке нормативных правовых актов в сфере конституционных прав и обязанностей человека.

На данный момент при подготовке нормативных правовых актов в качестве самостоятельного мероприятия проводится анализ международных договоров и иных международно-правовых актов. Здесь ориентиром

в понимании принципа гуманизма становятся общепризнанные международные стандарты в сфере прав и свобод человека: Международный Билль о правах человека, который включает Всеобщую декларацию прав человека [45] и принятые на ее основе Международный пакт о гражданских и политических правах [125] и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [126]. Для Республики Беларусь, входящей в систему координат общеевропейских ценностей, пониманию принципа гуманизма также должна служить Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод [59].

Как представляется, в качестве самостоятельного мероприятия при подготовке нормативных правовых актов в сфере конституционных прав и обязанностей человека необходимо осуществлять изучение правовых позиций международных и региональных систем защиты прав человека по толкованию и применению международных актов-стандартов в сфере прав человека.

Здесь необходимо находить, обобщать и учитывать при разработке нормативных правовых актов решения Комитета ООН по правам человека и Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). Именно решения по конкретным делам, индивидуальным жалобам позволяют находить разнообразные грани принципа гуманизма, предвидеть всевозможные правовые конфликты в этом вопросе и, в конечном счете, обеспечивать соответствие национальных нормативных правовых актов принципу гуманизма.

Принимая во внимание, что Республика Беларусь не является участником Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и не подпадает под юрисдикцию ЕСПЧ, отметим следующее. Практика ЕСПЧ значительна и разнообразна, она позволяет при подготовке нормативного права акта учесть различные правовые угрозы принципу гуманизма, предусмотреть соответствующие гарантии. Практика ЕСПЧ авторитетна, она признается представительным составом участников Конвенции и, что немаловажно, имеет не только европейское признание: «Межамериканский суд по правам человека в своих делах ссылается на практику Европейского Суда по правам человека, признавая значимость его выводов по некоторым категориям дел» [269, с. 41]. Конституционный Суд Республики Беларусь также использует в своих решениях ссылку к правовым позициям ЕСПЧ. В свою очередь, реализацию данного механизма мы видим в незыблемости национальной конституционной идентичности и конституционных ценностей.

Проиллюстрируем возможное применение анализа правовых позиций международных и региональных систем защиты прав человека при подготовке нормативных правовых актов на примере реализации в нацио-

нальном законодательстве положений Конвенции о правах инвалидов, ратифицированной Республикой Беларусь в 2016 г. Так, анализ решений ЕСПЧ по делам, связанным с правами инвалидов, позволяет обратить внимание на ряд вопросов принципа гуманизма, которые следует учесть при подготовке нормативных правовых актов, связанных с правовым статусом инвалидов:

- законодательство о содержании лиц под стражей и уголовно-исполнительное законодательство, связанное с исполнением наказаний в виде лишения свободы и аналогичных наказаний, должны включать специальные положения в отношении инвалидов-колясочников, т.к., например, невозможность инвалидом-колясочником без посторонней помощи пользоваться санитарным оборудованием, одеваться или раздеваться в камере является унижающим достоинство обращением, или передача инвалида-колясочника на попечение сокамерникам также является унижающим достоинство обращение (дело «Энгель против Венгрии» [325]);
- процессуальное законодательство о рассмотрении уголовных, административных, гражданских и иных дел должно предусматривать различные гарантии на свободную реализацию инвалидам своих прав, т.к. не-предоставление в таких ситуациях ассистивных мер (например, слухового аппарата) людям с инвалидностью нарушает свободу на реализацию своих прав (дело «Тимергалиев против России» [326]);
- и другие аспекты.

2. В качестве специального механизма реализации принципа социальной справедливости в нормотворчестве можно предложить институт гендерно-правовой экспертизы нормативных правовых актов.

Равенство различных социальных групп является одним из ключевых элементов социальной справедливости. Данный аспект особенно актуален в вопросе гендерного равенства. Стремление современных государств к установлению равенства между мужчинами и женщинами обусловлено двумя важными положениями. Во-первых, равное положение мужчин и женщин является фундаментальной ценностью современного общества и базовым принципом прав человека. Во-вторых, гендерное равенство имеет важное значение для человеческого потенциала общества и его экономического развития. В этой связи Пекинская декларация 1995 г. резюмирует, что равные права, возможности и доступ к ресурсам, равное распределение семейных обязанностей между мужчинами и женщинами и гармоничное партнерство между ними имеют ключевое значение для их благосостояния и благосостояния их семей [227], а равно как и для благо-

получия всего государства в целом, ведь, например, неравенство женщин в трудовой сфере, неравенство в доходах влечет низкую рождаемость; неравенство в образовании влечет потери в национальном доходе и тормозит развитие технологий; патриархальное распределение гендерных ролей снижает производительность труда. Республика Беларусь разделяет указанную позицию и стремится реализовать политику гендерного равенства. Гендерное равенство обеспечивается экономическими, политическими, правовыми, социальными и культурными средствами.

С позиций правового обеспечения гендерного равенства Республики Беларусь подписан и ратифицирован ряд международных актов по вопросам гендерного равенства и не дискриминации по признаку пола, в т.ч. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. [125], Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. [126], Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [89] и др.

Национальное законодательство Республики Беларусь также придерживается концепции гендерного равенства и устанавливает правовые основы такой политики. Ст. 22 Конституции Республики Беларусь определяет, что все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов. Основной Закон также исключает какую-либо гендерную дискриминацию в сфере политических, экономических, социальных, культурных прав граждан (например, ст. 32, 41, 42 Конституции). Подконституционные нормативные правовые акты также стремятся следовать политике гендерного равенства и содержат соответствующие правовые нормы. Например, ст. 14 Трудового кодекса Республики Беларусь [295] запрещает дискриминацию, т.е. ограничение в трудовых правах или получение каких-либо преимуществ в зависимости от пола.

Однако правовое обеспечение гендерного равенства – это не только декларативные нормы о запрете дискриминации по признаку пола. Реализация гендерного равенства в правовом измерении достаточно сложная задача, которая начинается с обоснованности использования гендерноокрашенных категорий («мужчина», «женщина», «мать» и т.п.) в тексте нормативного правового акта и заканчивается прогнозированием возможного влияния нормативного правового акта на положение различных гендерных групп, даже в тех случаях, когда с первого взгляда нормативный правовой акт гендерно нейтрален. Основным инструментом, выработанным доктриной нормотворчества и гендерно-правовыми исследованиями по проблемам обеспечения гендерного равенства в законодательстве, является гендерно-правовая экспертиза нормативных правовых актов. Именно данный

институт может стать действенным механизмом правового обеспечения равенства мужчины и женщины, достижения состояния социальной справедливости в этом аспекте.

Гендерно-правовая экспертиза нормативных правовых актов является разновидностью одной из возможных экспертиз как действующего законодательства, так и проектов нормативных правовых актов. Гендерно-правовая экспертиза нормативных правовых актов может быть определена как деятельность специально уполномоченного государственного органа или иного субъекта права по оценке нормативного правового акта либо его проекта на предмет соответствия принципу гендерного равенства, принципу обеспечения равных прав и возможностей мужчин и женщин.

На постсоветском пространстве исследование гендерно-правовой экспертизы нормативных правовых актов широко представлено российским сегментом юридической науки в работах Л.Н. Заводской [47], Л.С. Ржаницыной [259], С.В. Полениной [238] и др. Активное изучение гендерно-правовой экспертизы законодательства также можно найти в украинской правовой доктрине, что является научным откликом на закрепление гендерно-правовой экспертизы в качестве обязательного этапа нормотворческого процесса в Украине. Исследования гендерно-правовой экспертизы представлены трудами следующих украинских правоведов: Т.М. Мельник [127], Н.Б. Болотина, И.П. Лавринчук и др. В Республике Беларусь также исследуются правовые аспекты гендерного равенства. Это работы А.Н. Бодак [21], Г.А. Василевича и В.В. Саскевич [245] и др. Комплексные работы, посвященные проблемам именно гендерно-правовой экспертизы, отсутствуют.

С позиции развития гендерно-правовой экспертизы в нормотворческом процессе среди постсоветских государств следует обратить внимание на опыт Украины, в которой данный вид экспертизы является обязательным этапом разработки нормативных правовых актов. На данный момент украинское законодательство о нормотворческой деятельности в данном вопросе имеет сформированный пакет нормативных правовых актов о гендерно-правовой экспертизе. Отправной точкой здесь является Закон Украины от 8 сентября 2005 г. «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин» [217], который на законодательном уровне вводит понятие гендерно-правовой экспертизы и закрепляет императивную норму об обязательности проведения гендерно-правовой экспертизы в отношении всех нормативных правовых актов. Заключение гендерно-правовой экспертизы признается обязательной составляющей

пакета документов, предоставляемых вместе с проектом нормативного правового акта на рассмотрение.

В качестве обязательной гендерно-правовая экспертиза также закреплена в Кыргызской Республике [145] и Республике Узбекистан [143]. В Российской Федерации и Республике Казахстан гендерно-правовая экспертиза не включена в перечень обязательных этапов нормотворческой деятельности и законодательного закрепления не имеет, однако в программных документах о нормотворческой политике называется в качестве используемой в нормотворческой работе государственных органов [47; 257].

В Республике Беларусь Закону «О нормативных правовых актах» как основному нормативному документу в области нормотворческой деятельности институт гендерно-правовой экспертизы незнаком. Иные нормативные правовые акты о нормотворческой деятельности также не предусматривают каких-либо специальных положений по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин или механизмов построения антидискриминационного законодательства в сфере равенства полов.

Сегодня в Республике Беларусь действует Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2021–2025 годы, утвержденный постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2020 г. № 793 [137], который определяет необходимость развития механизмов гендерной экспертизы при разработке законодательства.

Стремление Республики Беларусь к установлению гендерного равенства, а также проблемы с пониманием современной роли гендерно-правовой экспертизы в правовом обеспечении гендерного равенства обосновывают необходимость исследования и развития гендерно-правовой экспертизы в современном нормотворческом процессе. На данном этапе гендерно-правовая экспертиза может быть встроена в институт обязательной юридической экспертизы. Дополнительным критерием оценки проекта нормативного правового акта при проведении обязательной юридической экспертизы станет принцип гендерного равенства, принцип равных прав и возможностей мужчин и женщин.

Говоря о методологии гендерно-правовой экспертизы, предложим несколько возможных направлений (критериев) по оценке нормативного правового акта на предмет соответствия принципу гендерного равенства.

Во-первых, лингвистическая составляющая гендерно-правовой экспертизы.

Обеспечение гендерного равенства должно достигаться использованием гендерно-нейтральных категорий в текстах нормативных правовых актов. Например, категории «женщина» и «мужчина» должны использоваться только для учета в правовом регулировании биологических особенностей полов, но не социальных ролей, а категории «мать» и «отец» – только для указания на родственные связи.

Например, в ст. 184 Трудового кодекса Республики Беларусь, посвященной отпуску по беременности и родам, использование категории «женщина» – обосновано, поскольку только женщина способна вынашивать и родить ребенка, а значит, нуждается в таком особом социальном отпуске.

В свою очередь, например, ст. 166 и 168 Трудового кодекса Республики Беларусь ранее использовали категорию «женщина». Ст. 168 регулирует условия предоставления трудовых отпусков за первый рабочий год. По общему правилу указанной статьи трудовой отпуск за первый рабочий год предоставляется не ранее чем через шесть месяцев работы у нанимателя, однако для женщин, имеющим двух и более детей в возрасте до четырнадцати лет или ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет, в этом правиле было сделано исключение. Указанная категория женщин-матерей могла получить трудовой отпуск по их желанию до истечения шести месяцев работы у нанимателя в первый рабочий год.

Ст. 168 также регулирует очередность предоставления трудовых отпусков в последующие годы и по общему правилу данной статьи – очередь предоставления трудовых отпусков определяется нанимателем (наниматель может учитывать мнение работника о желаемом времени его ухода в отпуск, но не обязан этого делать). Для женщин, имеющих двух и более детей в возрасте до четырнадцати лет или ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет, в этом правиле также было сделано исключение. Указанная категория женщин-матерей вправе была получить отпуск в желаемое время (например, в летнее или другое удобное время).

Вероятно, подобные нормы обусловлены заботой государства об интересах детей и призваны создать благоприятные условия для их воспитания, например, в летнее время, когда дети не посещают школу и возникает необходимость в уходе за ними на протяжении всего дня. Однако данные нормы являются явным примером нарушения гендерного равенства и обусловлены гендерным стереотипом, согласно которому основная роль женщины в семье – уход за детьми и их воспитание. Указанные статьи Трудового кодекса Республики Беларусь дискриминировали интересы отцов, у которых, например, также может возникать потребность в трудовом отпуске

в летнее время для организации отдыха двух и более детей в возрасте до четырнадцати лет или ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет.

Разумеется, проанализированные нами нормы должны были в равной степени способствовать выполнению своей семейной функции как женщины-матерями, так и мужчинами-отцами путем использования гендерно-нейтральных конструкций, например, «работник, имеющий двух и более детей в возрасте до четырнадцати лет...». В 2019 г. в Трудовом кодексе Республике Беларусь данные нормы скорректированы на гендерно-нейтральные.

В настоящее время, например, Закон Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. № 1596-ХII «О пенсионном обеспечении» (ст. 18) устанавливает, что матери военнослужащих, смерть которых связана с исполнением обязанностей военной службы, имеют право на пенсию по возрасту со снижением общеустановленного пенсионного возраста на 5 лет и при стаже работы не менее 20 лет. Как представляется, с точки зрения гендерного равенства данная норма нуждается в корректировке через использование гендерно-нейтральных категорий.

Во-вторых, оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на положение различных гендерных групп.

В данном случае речь идет об оценке нормативного правового акта с позиций возможной косвенной дискриминации той или иной гендерной группы, о непрямом влиянии акта на права и возможности отдельной гендерной группы. Данное направление гендерно-правовой экспертизы предполагает оценку норм, не имеющих непосредственно гендерного содержания, на способность влиять на положение определенных гендерных групп.

Указанное можно проиллюстрировать на примере конституционного права на пенсионное обеспечение и связанными с ним законодательными изменениями. Ст. 47 Конституции Республики Беларусь гарантирует право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом. Гарантийное Конституцией право на пенсионное обеспечение реализуется через Закон Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. № 1596-ХII «О пенсионном обеспечении» [169] и другие законодательные акты.

К числу таких законодательных актов относится и Указ Президента Республики Беларусь от 3 сентября 2013 г. №389 «О некоторых вопросах пенсионного обеспечения и социального страхования» [157], которым с 1 января 2014 г. страховой стаж (стаж работы с уплатой обязательных

страховых взносов в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь) для получения трудовой пенсии (по возрасту и за выслугу лет) увеличен с 5 до 10 лет. Уже с 1 января 2015 г. страховой стаж, дающий право на пенсию по возрасту и за выслугу лет, Указом Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2014 г. № 570 «О совершенствовании пенсионного обеспечения» [187] увеличен до 15 лет.

В дальнейшем с 1 января 2016 г. Указом Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2015 г. № 534 «О вопросах социального обеспечения» [141] такой страховой стаж увеличен до 15 лет 6 месяцев и определено, что начиная с 1 января 2017 г. указанный стаж работы ежегодно с 1 января увеличивается на 6 месяцев до достижения 20 лет, что произошло 1 января 2025 г.

Фактически, за двухлетний промежуток времени размер страхового стажа, необходимого для назначения трудовой пенсии по возрасту и за выслугу лет, увеличен с 5 до 15 лет. Сложилась ситуация, при которой гражданин мог планировать получение трудовой пенсии и осуществлял деятельность, которая не составляет страховой стаж, например, обучение в учреждениях образования, отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, уход за инвалидом I группы или ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет, а также лицом, достигшим 80-летнего возраста и др., однако в силу законодательных изменений претендовать на трудовую пенсию уже не сможет.

Указанные периоды не включаются в страховой стаж, поскольку уплата обязательных страховых взносов в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь не производится. Они по-прежнему включаются в трудовой стаж, тем не менее, для назначения пенсии по возрасту необходимо наличие определенной продолжительности трудового и страхового стажа.

Подобные изменения пенсионного законодательства лишили целую категорию граждан права на достойное пенсионное обеспечение, и значительная часть этой категории граждан – женщины, поскольку в белорусском обществе отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, уход за инвалидом I группы или ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет, а также лицом, достигшим 80-летнего возраста, как правило, берут женщины. С точки зрения гендерно-правовой экспертизы рассмотренные выше изменения пенсионного законодательства могут быть оценены как нарушения принципа гендерного равенства и влекут ухудшение положения женщин.

В рамках оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на положение различных гендерных групп предполагается не только оценка нормативного правового акта с позиций возможной косвенной дискриминации той или иной гендерной группы, но разработка мер, направленных на преодоление такой косвенной дискриминации, когда исключение такой нормы из текста нормативного правового акта невозможно.

В-третьих, включение специальных мер по обеспечению гендерного равенства при гендерно-правовой экспертизе отдельных нормативных правовых актов.

Здесь речь идет о гендерно-правовой экспертизе нормативных правовых актов, которые прямо связаны с проблемой достижения паритетного положения женщин и мужчин и формирования общества гендерного равенства. При экспертизе подобных актов должно проверяться наличие специальных мер по обеспечению гендерного равенства. Например, при оценке нормативного правового акта в сфере образования такой специальной мерой, подлежащей оценке при гендерно-правовой экспертизе, может быть введение нормы, устанавливающей запрет на включение в учебные программы, учебники и т.п. стереотипных представлений о роли женщины и мужчины. В свою очередь, при оценке законодательства о средствах массовой информации, рекламе может проверяться наличие в тексте нормативного правового акта механизма по недопущению использования в СМИ и рекламе материалов, которые воспроизводят или укрепляют дискриминационные представления о социальных ролях и обязанностях женщин и мужчин, одобряют или провоцируют дискриминацию по признаку пола или насилие по признаку пола, включая сексуальное насилие.

В целом институт гендерно-правовой экспертизы нормативных правовых актов может стать действенным механизмом реализации нормотворческого принципа социальной справедливости в аспекте равноправия мужчин и женщин. В этой связи видится разумным в институт обязателенной юридической экспертизы Закона «О нормативных правовых актах» (ст. 47) внедрить элемент гендерно-правовой экспертизы.

3. Реализация нормотворческого принципа социальной справедливости должна идти не только по пути установления гендерного равенства. Законодательство Республики Беларусь стремится обеспечить равенство в обществе тех социальных групп, которые наиболее в этом нуждаются: инвалиды, пожилые люди и т.д. Это достигается установлением в нормативных правовых актах правовых гарантий, льгот, привилегий и т.п.

Нормотворческая деятельность в данной сфере, как правило, сконцентрирована в социально-экономической плоскости. Признавая первоочередную важность правового решения социально-экономических проблем указанных групп населения, следует отметить необходимость развития равенства в других сферах, в первую очередь, в политический, в т.ч. в вопросах управления делами общества и государства. Это требует корректировки нормотворческой практики создания конституционного и административного законодательства, по пути установления гарантий участия различных социальных групп в управлении делами общества и государства.

В качестве иллюстрирующего примера можно обратить внимание на законодательство об обращениях граждан, которое регламентирует реализацию конституционного права направлять обращения в государственные органы. Так, Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. №300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» [218] не содержит каких-либо специальных положений, направленных на обеспечение полной реализации инвалидами и пожилыми лицами конституционного права направлять обращения в государственные органы. Однако на практике потребность в таких нормах возникает. Например, инвалид не способный направить письменное обращение в «бумажной» или электронной форме в силу физических особенностей, мог бы направить аудио- или видеообращение, что должно признаваться обращением, направленным в надлежащей форме; необходимо закрепить право на получение ассистивных мер пожилыми лицами (слуховой аппарат, устройство, усиливающее звук) при направлении устных обращений в ходе личного приема; следует закрепить возможность предоставлять ответ на обращение с использованием шрифта Брайля или в аудио-форме для незрячих и плохо видящих людей и т.д.

4. В качестве специального механизма реализации принципа социальной справедливости в нормотворчестве также можно предложить его воплощение в территориальном аспекте.

Изучение принципа социальной справедливости в белорусском законодательстве указывает на то, что его реализация строится, как правило, на ранжировании общества по социально-демографическим признакам (трудоспособное население, пенсионеры, многодетные семьи, дети-сироты и т.д.), например, Закон Республики Беларусь от 6 января 1999 г. «О прожиточном минимуме в Республике Беларусь» [182], Закон Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. «О пенсионном обеспечении» [169] и т.п. Однако реализация принципа социальной справедливости в нормотворче-

стве требует своего развития и в территориальном аспекте, т.е. принятие нормотворческих решений с учетом различного уровня жизни, иных особенностей различных территорий государства.

Примечателен здесь конституционный опыт Королевства Испании, в Основном Законе которого в ст. 138 определено, что государство возлагает на себя обязанность установления «справедливого и адекватного экономического равновесия между различными частями испанской территории» [95].

Примером, когда была необходима реализация нормотворческого принципа социальной справедливости в его территориальном аспекте, является проблема реализации первоначальной редакции Декрета Президента Республики Беларусь от 2 апреля 2015 г. № 3 «О предупреждении социального иждивенчества» [180], который касался вопросов участия граждан в финансировании государственных расходов, и главным образом предполагал привлечение к такому финансированию в виде соответствующего налога лиц, не осуществляющих трудовую деятельность.

Реализация данного нормотворческого решения могла быть более успешной, если бы в первоначальной редакции Декрета Президента Республики Беларусь от 2 апреля 2015 г. №3 был бы реализован территориальный аспект социальной справедливости, произведен учет территориальных различий городов и деревень по обеспеченности рабочими местами. Здесь нормативно социальная справедливость могла бы достигаться посредством предоставления проживающим в малых населенных пунктах, более длительного периода времени, в течение которого лицо осуществляет поиск работы и не считается плательщиком сбора на финансирование государственных расходов.

Указанный Декрет более бы соответствовал нормотворческому принципу социальной справедливости, если бы при установлении размера сбора учитывал тип населенного пункта (столица, город областного подчинения, деревня), в котором проживает плательщик сбора на финансирование государственных расходов. Поскольку перечень государственного социального обслуживания, оказываемого населению различных типов населенных пунктов, различен (общественный транспорт, здравоохранение, субсидируемая государством система жилищно-коммунального хозяйства и др.), а значит, различен и размер расходов, затрачиваемых государством на оказание такого обслуживания.

Реализованным примером принципа социальной справедливости в территориальном аспекте следует назвать институт единого налога с индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц в налоговом

праве Республики Беларусь. Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть) предписывает областным и Минскому городскому Совету депутатов устанавливать ставки единого налога в зависимости от населенного пункта, в котором осуществляется деятельность плательщиков (г. Минск, города областного, районного подчинения, поселки городского типа, сельские населенные пункты) (ст. 298) [135]. Такой законодательный подход позволяет дифференцировать налоговую нагрузку в зависимости от экономического положения населенного пункта, а значит, способствовать развитию предпринимательства.

Жилищное и земельное законодательство также устанавливает различное правовое регулирование по территориальному принципу. Например, согласно Жилищному кодексу Республики Беларусь, критерий обеспеченности жилой площадью для признания нуждающимся в улучшении жилищных условий для г. Минска составляет менее десяти квадратных метров на одного человека, для других населенных пунктов – менее пятнадцати квадратных метров (ст. 36) [62].

Как представляется, принцип социальной справедливости в территориальном аспекте имеет свой потенциал развития в законодательстве о труде и занятости населения, о социальной защите. Например, дифференцирование размера различных пособий (пособие по безработице, пособие по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет) в зависимости от типа населенного пункта (г. Минск, города областного, районного подчинения, поселки городского типа, сельские населенные пункты).

Следовательно, реализовать нормотворческий принцип социальной справедливости в законодательстве необходимо в том числе и в его территориальном аспекте. В этой связи видится разумным дополнить п. 5 ст. 6 Закона «О нормативных правовых актах» в части содержания принципа социальной справедливости положениями о том, что социальная справедливость реализуется как через баланс интересов различных социально-демографических групп, так и через учет интересов различных территорий государства.

Таким образом, исследовав нормотворческие принципы гуманизма и социальной справедливости, можно сделать следующие выводы.

1. Нормотворческий принцип гуманизма – это закрепление в нормативных правовых актах прав, свобод, обязанностей, ответственности личности, обеспечивающих условия для ее свободного и достойного развития. Принцип гуманизма не предполагает неограниченный приоритет интересов личности, он также включает в себя определенные обязанности и огра-

ничения прав перед обществом и государством, которые позволяют обществу и государству обеспечивать социальный прогресс и благо каждого человека.

Нормотворческий принцип социальной справедливости – это баланс интересов личности, общества, государства, интересов различных социальных групп в нормативных правовых актах, позволяющий достичь общественной солидарности и прогрессивного развития общества.

2. На сегодняшний день нормотворческая теория исходит из того, что нормотворческие принципы гуманизма и социальной справедливости реализуются через соответствие нормативных правовых актов одноименным принципам Конституции, специальных механизмов реализации данных принципов не выработано. На наш взгляд, можно сконструировать несколько специальных механизмов по реализации данных принципов в нормотворческом процессе.

В качестве специального механизма реализации принципа гуманизма в нормотворчестве можно предложить изучение правовых позиций международных и региональных систем защиты прав человека. Данный механизм может реализовываться через анализ правовых позиций международных и региональных систем защиты прав человека (решений Комитета ООН по правам человека, Европейского суда по правам человека и др.) и их использование при подготовке нормативных правовых актов в сфере конституционных прав и обязанностей человека.

В качестве специального механизма реализации принципа социальной справедливости в нормотворчестве можно предложить внедрение гендерно-правовой экспертизы нормативных правовых актов, которая будет способствовать достижению принципа гендерного равенства в законодательстве, через использование гендерно-нейтральных категорий в текстах нормативных правовых актов, оценку регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на положение различных гендерных групп, через включение специальных мер по обеспечению гендерного равенства в отдельные нормативные правовые акты.

Для реализации принципа социальной справедливости также необходима корректировка нормотворческой практики по установлению специальных гарантий для отдельных категорий лиц (инвалиды и пожилые люди) не только в социально-экономической сфере, но и в политической, главным образом, в вопросах управления делами общества и государства. Например, в законодательстве об обращениях граждан необходимо закрепить право на получение ассистивных мер пожилыми лицами (слуховой аппарат; устройство, усиливающее звук) при направлении устных обраще-

ний в ходе личного приема; право направлять аудио- и видеообращения лицам, не способным из-за физических особенностей направить письменное или письменное электронное обращение и т.д.

3. Исследовав нормотворческие принципы гуманизма и социальной справедливости, также можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства.

3.1. Закрепить в ст. 42 Закона «О нормативных правовых актах» в качестве самостоятельного мероприятия, проводимого при подготовке нормативных правовых актов в сфере конституционных прав и обязанностей гражданина, изучение правовых позиций международных и региональных систем защиты прав человека (решений Комитета ООН по правам человека, Европейского суда по правам человека и др.).

3.2. В институт обязательной юридической экспертизы Закона «О нормативных правовых актах» (ст.47) внедрить элемент гендерно-правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов.

3.3. Дополнить п. 5 ст. 6 Закона «О нормативных правовых актах» в части содержания принципа социальной справедливости положениями о том, что социальная справедливость реализуется как через баланс интересов различных социально-демографических групп, так и через учет интересов различных территорий государства.

2.4 Нормотворческий принцип гласности и его место в современной политике «открытое государство»

1. Научные взгляды на нормотворческий принцип гласности и его конституционно-правовые основы.

Гласность как конституционный принцип реализован на практике во многих государственно-правовых институтах и является объектом различных правовых исследований. В юридической науке принцип гласности наиболее активно исследуется в вопросах организации и деятельности государственных органов: гласность как принцип функционирования органов власти, гласность как принцип правосудия, открытость при осуществлении государственных закупок и др. Исследуется гласность и в преломлении на нормотворческую деятельность.

Общие положения о нормотворческом принципе гласности, сформировавшиеся в юридической доктрине [80, с. 210–12; 107, с. 16–20; 247, с. 12–14; 254, с. 31–37], могут быть представлены в виде следующих тезисов.

1) Нормотворческий принцип гласности в науке и законодательстве о нормотворческой деятельности может иметь различные названия: гласность, открытость, транспарентность, публичность, прозрачность, доступность правовой информации (два первых наиболее часто употребляемые).

Как правило, ученые не проводят различий в перечисленных выше названиях, считая их обозначением одного и того же принципа. Однако, по мнению отдельных исследователей, гласность, открытость, транспарентность, публичность можно считать разными по объему конституционными принципами. Например, открытость – это «возможность присутствия публики и прессы» во время различных государственных процессов, например, во время парламентских слушаний, а гласность – это не только возможность увидеть, услышать, записать, но еще и возможность передать информацию другим для обсуждения, т.е. сделать информацию о деятельности тех или иных органов, лиц, организаций доступной для сведения широких масс общественности [232, с. 1122; 317, с. 191–192].

В рамках настоящей работы будем пользоваться наиболее широким понятием «гласность», которое включает в себя открытость (прозрачность) нормотворческого процесса, публичность нормотворческой деятельности, доступность нормативных правовых актов для общественности и др.

2) Многие ученые принцип гласности относят к «основополагающим», «важным», «основным» принципам нормотворчества. Он базируется на общепризнанном праве граждан на получение информации о деятельности государственных органов, которое закреплено на международном и государственном (конституционном) уровнях. Данное право носит «фундаментальный» характер [75, с. 64].

3) Обобщенно принцип гласности может быть определен как открытость информации о нормотворческой деятельности государства, а также доступность главного результата этой деятельности – нормативных правовых актов.

4) Реализация принципа гласности осуществляется в двух основных формах: через открытость информации о нормотворческой деятельности государства и через официальное опубликование нормативных правовых актов и доведение их содержания до населения.

В белорусской юридической науке нормотворческий принцип гласности, в большей части, исследуется с позиций института официального опубликования нормативных правовых актов и вопросов распространения правовой информации. Это работы С.А. Калинина (методологические и теоретические вопросы официального опубликования) [73], Е.И. Коваленко (место официального опубликования в государственной системе

правовой информации) [81], В.А. Шаршуна (развитие института официального опубликования в условиях правовой информатизации) [312], а также иные работы ученых и специалистов Национального центра правовой информации.

Конституционалисты нормотворческий принцип гласности также исследуют с позиций ст. 17 Конституции Республики Беларусь, которая в качестве государственных языков определяет белорусский и русский язык. Ученые обращают внимание на то, что на белорусском языке принято относительно небольшое количество нормативных правовых актов. Надлежащим образом не реализуется конституционное положение о равенстве языков, что позволяет ставить вопрос о доступности нормативных правовых актов, т.к. отсутствует возможность ознакомиться с законодательством на белорусском языке. Высказываются предложения о введении правила о принятии и опубликовании всех нормативных правовых актов на двух языках или приданье белорусскому языку статуса единственного государственного языка с переходом всего нормотворчества на белорусский язык [49; 231, с. 354–367]. Данные предложения заслуживают поддержки.

Нормотворческий принцип гласности в белорусском законодательстве базируется на широкой системе норм. В Конституции Республики Беларусь нормотворческий принцип гласности закреплен: 1) в институте основ конституционного строя: ч. 5 ст. 7 – положение об обязательном опубликовании нормативных правовых актов; 2) в институте основ правового статуса личности: ст. 34 – право на получение информации о деятельности государственных органов; 3) в институте государственных органов: ч. 1, 6 ст. 103, ч. 4 ст. 104 – положения об открытости заседаний палат Парламента, открытом голосовании в Парламенте, немедленном официальном опубликовании законов.

Основным нормативным правовым актом, развивающим нормотворческий принцип гласности в действующем законодательстве, является Закон «О нормативных правовых актах». Данный Закон в п. 6 ст. 6 определяет гласность в качестве основного принципа нормотворческой деятельности, содержание принципа закон не раскрывает, но закрепляет две формы его реализации: 1) через информирование о деятельности нормотворческих органов, о подготавливаемых проектах нормативных правовых актов, о принимаемых нормативных правовых актах; 2) через официальное опубликование и обнародование нормативных правовых актов. Институт официального опубликования нормативных правовых актов непосредственно реализуется в гл. 7 указанного Закона, посвященной опубликованию и вступлению в силу нормативных правовых актов.

Предшествующий Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» также закреплял гласность в качестве одного из принципов нормотворческой деятельности и определял аналогичные механизмы его реализации. Следует отметить, что до вступления в силу нового Закона «О нормативных правовых актах» вопросы официального опубликования регулировались Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (гл. 16 «Официальное опубликование и вступление в силу нормативных правовых актов»), а также Декретом Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. №3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь», т.е. актом экстраординарного законодательства (временный Декрет Президента Республики Беларусь) в сфере, явно не нуждающейся в таком регулировании. Новый Закона «О нормативных правовых актах» осуществил консолидацию данных актов в части института официального опубликования, чем был соблюден принцип системности и комплексности правового регулирования.

Нормативно-правовым обеспечением принципа гласности в Республике Беларусь также можно считать указы Президента Республики Беларусь по вопросам государственной системы правовой информации Республики Беларусь, в соответствии с которыми был создан Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (в настоящее время – Национальный центр законодательства и правовой информации Республики Беларусь) [151; 190], Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь и Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь [155], Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [154], Банк данных проектов законов Республики Беларусь [139], утверждены порядок и условия распространения (предоставления) правовой информации государственными органами, иными организациями и индивидуальными предпринимателями [186] и др.

Принцип гласности также находит свое применение в деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь. Так, Суд в своих правовых позициях указывал на то, что использование грифов «не для печати» и неопубликование нормативных правовых актов противоречит ст. 7, 34 Конституции Республики Беларусь [191], конституционное положение об обязательном доведении до всеобщего сведения нормативных актов распространяется и на технические нормативные правовые акты [214] и др. Отметим, Конституционный Суд говоря о принципах гласности и открытости, соотносит их как часть и целое [199].

Уяснению содержания принципа гласности также помогает определение его места в системе принципов нормотворчества. В соответствии с классификацией изложенной в первой главе настоящей работы, гласность относится к общеправовым принципам нормотворчества, в которых сконцентрирована общесоциальная сущность права и нарушение которых может влечь недействительность нормативного правового акта. Данное утверждение реализуется в институте официального опубликования нормативных правовых актов.

В этой связи Г.А. Василевич отмечает, «незнание закона по причине недоведения его до сведения граждан является основанием для отказа от несения каких-либо обязанностей, должно исключать юридическую ответственность... нарушение требований Конституции относительно опубликования нормативных актов может влечь признание акта неконституционным» [29, с. 32].

Принцип гласности как общеправовой принцип нормотворчества регламентирует нормотворческий процесс на всех его стадиях и одновременно определяет содержание создаваемых нормативных правовых актов.

Процессуальное измерение принципа гласности заключается в том, что нормотворческие органы обязаны обеспечить открытость нормотворческого процесса и распространение информации с момента принятия решения о разработке нормативного правового акта до момента его официального опубликования.

Материальное измерение принципа гласности состоит в том, что нормативное регулирование публично-правовых отношений должно строиться с учетом конституционного принципа гласности, который устанавливает свободный оборот информации о деятельности государственных органов, о политической, правовой, экономической, социальной, культурной, международной жизни, состоянии окружающей среды, за исключением ограничений, установленных законодательством. Так, разработка нормативного правового акта о правовом статусе кого-либо министерства требует установления правовых гарантий обеспечения гласности его работы, например, в форме публичных отчетов. При правовом регулировании отношений в сфере государственных закупок необходимо установить процедуры, обеспечивающие открытость этой деятельности. Здесь принцип гласности уже предстает как конституционный принцип.

Обобщая вопрос о содержании принципа гласности, сформулируем его определение: нормотворческий принцип гласности – это информаци-

онная открытость всех стадий нормотворческого процесса, в т.ч. обязательное опубликование нормативных правовых актов и доведение их до всеобщего сведения.

Информационная открытость всех стадий нормотворческого процесса является составным вопросом более широкого явления – концепции «открытое государство». Открытое государство (открытое правительство) – это определенная система механизмов, обеспечивающая взаимодействие государства и общества через прозрачность и подотчетность государства, доступность данных о деятельности государственных органов, за исключением информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено законодательством.

Информационная открытость государства для граждан, бизнес-сообществ, научных организаций дает политический, социальный и экономический эффект: обеспечивается общественный контроль за деятельностью государственных органов, создаются условия для участия граждан и бизнес-сообществ в принятии государственных решений, обеспечивается эффективность научных исследований.

Принципами «открытого государства» является информационная открытость государственных органов, общедоступность и достоверность информации, а также удобство поиска и использования информации. Последний принцип реализуется через портал открытых данных, который является единым сервисом, предоставляющим возможность в удобном формате искать, обрабатывать и использовать открытые данные. Предложения по развитию в Республике Беларусь «открытого государства» уже высказаны в науке [265].

Дальнейшее исследование нормотворческого принципа гласности будем проводить в связке с концепцией «открытое государство».

2. Механизм реализации принципа гласности.

Реализация нормотворческого принципа гласности осуществляется посредством следующих механизмов:

- информационная открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях;
- официальное опубликование и обнародование нормативных правовых актов;
- распространение правовой информации, т.е. деятельность государственных органов и иных организаций по ознакомлению общественности с правовой информацией посредством использования различных средств коммуникации (СМИ, печатная продукция, сеть Интернет и др.).

Механизмом реализации принципа гласности в нормотворчестве также можно считать институт публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов, рассмотренный нами в рамках исследования принципа демократизма. Институт публичных обсуждений является не только механизмом принципа демократизма, но и принципа гласности, поскольку в рамках публичных обсуждений также реализуется информирование и раскрытие информации о нормотворческой деятельности. При этом, если институт публичных обсуждений в принципе демократизма не обеспечивается должным механизмом влияния на конечные результаты нормотворческого процесса, то этот институт трансформируется в сугубо инструмент гласности.

2.1. Механизм информационной открытости нормотворческого процесса на всех его стадиях основывается на конституционном праве на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политической и правовой жизни (ст. 34 Конституции Республики Беларусь). Данное конституционное право является важным элементом в построении правового демократического государства.

Как отмечают практики, в Республике Беларусь «нередки случаи, когда в средствах массовой информации и сети Интернет курсирует обобщенная информация о том, что в целях совершенствования отдельных сфер общественных отношений республиканскими или местными органами государственного управления подготовлены соответствующие проекты нормативных правовых актов, но их тексты невозможno найти ни в одном из доступных источников распространения информации (вплоть до момента непосредственного принятия нормативных правовых актов)...» [106, с. 11].

На данный момент в белорусском законодательстве отсутствует императивное требование о раскрытии в СМИ, на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, на официальных сайтах государственных органов информации о нормотворческой деятельности органов власти. Некоторое исключение здесь составляет институт планирования нормотворческой деятельности (ст. 37–39 Закона «О нормативных правовых актах»).

На наш взгляд, реализация принципа гласности должна быть обеспечена на всех стадиях нормотворческого процесса. Рассмотрим эти стадии с позиций развития в них элемента информационной открытости.

а) Планирование. Длительное время в Республике Беларусь планирование нормотворческой деятельности было полноценно реализовано лишь

в отношении законов через институт ежегодных планов подготовки законопроектов. Открытое планирование законов является важной составляющей информационной открытости нормотворческого процесса, но не единственной. В этой связи в белорусской юридической литературе обращалось внимание на то, что необходимо обеспечивать планирование законов, актов Президента и Правительства как единого комплекса актов [111, с.25; 236, с.14-15]. Именно такая модель призвана способствовать не только гласности в нормотворческой деятельности, но и принципу системности и комплексности правового регулирования. При этом такие планы по подготовке проектов законодательных актов и подзаконных нормативных правовых актов в их развитие, должны быть открытыми.

В 2021 г. подобная системы открытого планирования начала формироваться в Республике Беларусь с вступлением в силу Указа Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 «О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности» [171]. В дальнейшем Законом «О нормативных правовых актах» определена детальная система подготовки проектов законодательных актов и планов подготовки проектов нормативных правовых актов.

Целостная система планирования в нормотворчестве гарантирует реализацию конституционного права на доступность нормотворческой информации, а также предоставляет возможность заинтересованным лицам принять участие в разработке проектов, а участникам правовых отношений подготовиться к введению, изменению или отмене норм права.

б) Нормотворческая инициатива. Реализация концепции открытого нормотворческого процесса применительно к стадии нормотворческой инициативы видится в открытом размещении уведомлений об инициировании и начале подготовки нормативных правовых актов. Это может быть реализовано в виде специального раздела на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, который будет содержать сводный список таких уведомлений.

В рамках законотворческой инициативы также было бы разумно в доступной и удобной форме вести статистику об активности субъектов законодательной инициативы (отдельных парламентариев).

в) Подготовка проекта нормативного правового акта. Открытость нормотворческой информации на стадии подготовки проекта является важным элементом в достижении целей принципа гласности, поскольку именно на стадии подготовки имеется наибольшая возможность и условия для различных субъектов права до принятия нормативного правового акта

реализовать свои интересы в их текстах, значит здесь должна быть обеспечена наибольшая информационная открытость.

Реализованным на практике элементом информационной открытости на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов является открытый Банк данных проектов законов Республики Беларусь [139], который ограничен проектами законов. В науке высказано предложение по расширению данного банка до банка данных проектов нормативных правовых актов [38, с. 138–139]. Поддерживаем данную идею и предлагаем трансформировать данный институт в целостную систему информационной открытости на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов.

В этой связи видится необходимым:

- трансформировать банк данных проектов законов Республики Беларусь в банк данных законодательных актов, а в дальнейшем – в банк данных проектов нормативных правовых актов;
- включать в банк данных проектов нормативных правовых актов не только тексты проектов нормативных правовых актов, но и сопроводительную документацию к нему: обоснование необходимости принятия нормативного правового акта (информация о целях подготовки проекта, о соответствии проекта действующему законодательству, о прогнозе предполагаемых последствий принятия нормативного правового акта, о результатах публичного обсуждения проекта и др.); финансово-экономическое обоснование к проекту нормативного правового акта; экспертные заключения по проекту; список лиц, подготовивших проект нормативного правового акта, и др.;
- обеспечить открытость, общедоступность, достоверность и удобство использования банка данных проектов нормативных правовых актов путем размещения его на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь с учетом требований законодательства об информации ограниченной к распространению; опубликование проекта следует считать обязанностью органа ответственного за его разработку; проект должен быть опубликован с момента формирования первой редакции проекта;
- обеспечить доступность информации в банке данных проектов нормативных правовых актов (например, о разработчиках проекта) и после принятия нормативных правовых актов в целях реализации принципа ответственности нормотворческого органа.

Первоначально данный подход к открытой подготовке проектов нормативных правовых актов может быть реализован в отношении законо-

дательных актов, учитывая важность отношений, регулируемых данными актами.

г) Принятие нормативного правового акта. Информационная открытость на стадии принятия нормативного правового акта сейчас обеспечивается через открытость реквизитов нормативных правовых актов, которые включают в себя информацию о дате, месте принятия, должности и имени лица, подписавшего нормативный правовой акт и т.п. Как представляется, информационная открытость на стадии принятия нормативного правового акта должна развиваться по пути раскрытия и общедоступности информации о голосовании по законопроектам в рамках законодательного процесса (онлайн-трансляция заседаний; какие парламентарии проголосовали за или против тот или иной законопроект; какие депутаты приняли или не приняли участие в голосовании и т.п.).

д) Включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов (далее – НРПА). Реализованная в Республике Беларусь система ведения НРПА соответствует стандартам информационной открытости: факт создания и функционирования НРПА как системы учета обеспечивает открытость и понятность информации о действующих нормативных правовых актах; размещение НРПА на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь обеспечивает общедоступность и удобство использование такой информации.

е) Официальное опубликование нормативного правового акта как стадия нормотворческого процесса нуждается в совершенствовании с позиций информационной открытости. Данный вопрос будет рассмотрен ниже в рамках предметного исследования института официально опубликования.

2.2. Институт официального опубликования и обнародования нормативных правовых актов является самостоятельным механизмом в реализации принципа гласности. Он основывается на конституционном положении об обязательном опубликовании нормативных актов государственных органов или доведении их до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом (ч. 4 ст. 7 Конституции Республики Беларусь).

В конституционном праве институт официального опубликования нормативных правовых актов является важной составляющей конституционного права на информацию (ст. 34 Конституции Республики Беларусь), гарантией соблюдения субъектами права актов законодательства (ст. 52 Конституции Республики Беларусь), частью конституционной обязанности государства по принятию всех доступных мер по созданию внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления

прав и свобод граждан (ст. 59 Конституции Республики Беларусь), завершающей стадией законодательного процесса (ч. 4 ст. 104 Конституции Республики Беларусь).

Институт официального опубликования также является важной составляющей в обеспечении правовой определенности, т.к. на практике часто используется в механизме определения момента вступления в силу нормативного правового акта.

С.А. Калинин видит в проблеме доведения нормативных правовых актов до всеобщего сведения «...экономическое измерение, а именно свое временное и полное ознакомление правоприменителей с нормативными правовыми актами позволит сократить количество правовых конфликтов, то есть более усилить именно регулятивную функцию права, высвободив материальные, кадровые и иные ресурсы...» [73, с. 163] из сферы разрешения споров.

В соответствии с п. 2 ст. 60 Закона «О нормативных правовых актах» официальное опубликование нормативных правовых актов – это доведение этих актов до всеобщего сведения путем размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь (www.pravo.by). Электронное официальное опубликование строится на принципах свободного и бесплатного доступа.

За последнее десятилетие институт официального опубликования прошел несколько стадий развития, связанных с изменением формы опубликования: «печатное официальное опубликование – печатное и электронное официальное опубликование – преимущественно электронное официальное опубликование (с 2012 г.) [231, с. 206]. Официальное опубликование всех нормативных правовых актов осуществляется в электронной форме, печатное официальное опубликование допускается лишь в отношении нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня, решений, принятых городским (городов районного подчинения), поселковым, сельским референдумом.

Переход к преимущественно электронному официальному опубликованию является общемировой тенденцией, которая начала формироваться после 2000 г. Электронное официальное опубликование реализовано в Австрии, Армении, Бельгии, Великобритании, Венгрии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Канаде, Литве, Люксембурге, Нидерландах, Норвегии, Португалии, Румынии, Словении, Финляндии, Франции, Эстонии и др. Большинство из означенных стран официальное опублико-

вание осуществляют исключительно в электронной форме, другие государства – одновременно в печатной и электронной форме, но ежегодно стремятся минимизировать долю печатного официального опубликования [15; 224, с. 29–65].

Преимущественно электронное официальное опубликование, реализованное в Республике Беларусь, в юридической науке с позиций реализации конституционных положений о доведении нормативных правовых актов до всеобщего сведения получило неоднозначную оценку.

В.А. Шаршун говорит о том, что электронное официальное опубликование через Национальный правовой Интернет-портал – это более прогрессивный способ официального опубликования: обеспечивается оперативность официального опубликования, минимальны экономические издержки на официальное опубликование [312, с. 41].

Д.А. Лагун, Т.М. Киселева, напротив, видят в преимущественно электронном официальном опубликовании угрозу в обеспечении правопорядка, что может быть обусловлено следующими аспектами: недоступность сети Интернет для всех граждан республики; проблема обеспечения неизменности текста и возможность его неправомерной корректировки государством или третьими лицами в своих целях; исключительная привязка к электронной форме документа, а значит зависимость правоприменителей и иных субъектов права от исправности компьютерного оборудования, системы электроснабжения и др. [79, с. 107; 110, с. 36–37].

На наш взгляд, переход к преимущественно электронному официальному опубликованию соответствует современным тенденциям информатизации общества и не несет в себе угрозы конституционному правопорядку. В свою очередь, вопросы информационной безопасности должны быть обеспечены развивающимся информационным правом.

Однако в институте официального опубликования сохраняется проблема использования различных грифов, применение которых, на наш взгляд, спорно с точки зрения Конституции. Речь идет о грифе «не рассыпается» (его синонимы – «без опубликования в печати», «не для печати» и т.д.).

Закон «О нормативных правовых актах» в п. 4 ст. 60 закрепляет два случая, когда допускается официальное опубликование нормативных правовых актов в неполном изложении:

- когда акты содержат служебную информацию ограниченного распространения (с использованием подстрочного примечания «Для служебного пользования»);

- в случае принятия нормотворческим органом решения о том, что отдельные положения нормативного правового акта (за исключением положений, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц) не подлежат рассылке (с использованием подстрочного примечания «не рассылается»). При этом такой нормативный правовой акт в полном изложении подлежит включению в эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь.

Положение, предусматривающее возможность официального опубликования нормативных правовых актов в неполном изложении по решению нормотворческого органа с использованием подстрочного примечания «не рассылается», в отличие от положений о неопубликовании госсекретов и служебной информации ограниченного распространения, не согласуется с ч. 5 ст. 7 Конституции Республики Беларусь и не могут быть обоснованы ст. 23 Конституции.

При этом Закон «О нормативных правовых актах» в этой части не определяет оснований, при которых нормотворческий орган вправе реализовать полномочия по применению грифа «не рассылается», ему предоставляется чрезмерно широкое усмотрение.

Подобный подход нарушает права граждан и юридических лиц на получение полной, достоверной и своевременной информации о нормативных правовых актах. В условиях преимущественно электронного официального опубликования размещение объемных правовых документов не влечет больших материальных затрат. Например, в настоящее время гриф «не рассылается» и опубликование в неполном изложении применяется к таким многостраничным документам, как постановления Совета Министров Республики Беларусь об утверждении генеральных планов городов, постановления Министерства образования Республики Беларусь об утверждении, введении в действие образовательных стандартов и др. Однако эти документы представляют интерес для широкого круга граждан, который должен удовлетворяться полным официальным опубликованием.

2.3. Не менее важным механизмом в реализации нормотворческого принципа гласности является институт распространение правовой информации, т.е. деятельность государственных органов и иных организаций по обеспечению доступности нормативных правовых актов и ознакомлению общественности с их содержанием, иной правовой информацией посредством использования различных средств коммуникации (СМИ, печатная продукция, сеть Интернет и др.).

Принцип доступности нормативных правовых актов является составной частью нормотворческого принципа гласности и важным элементом правового просвещения, которое, в конечном счете, является одной из важных составляющих конституционного правопорядка.

Нормативные правовые акты, официально опубликованные через Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь и размещенные на нем, представляют собой массив документов с бесплатным доступом, не подвергающийся инкорпорации (электронной инкорпорации). Ознакомиться с текстами нормативных актов в контрольном состоянии (с учетом изменений и дополнений) можно лишь посредством обращения к эталонному банку данных правовой информации Республики Беларусь. Этот банк данных формируется и ведется Национальным центром правовой информации Республики Беларусь, доступ к нему осуществляется на платной основе в рамках платных услуг указанного государственного учреждения (ИПС «Эталон», интернет-услуга «Эталон-online») или коммерческих организаций, занимающихся распространением правовой информации.

На Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь безвозмездно получить доступ к текстам правовых актов в их действующей редакции, т.е. с учетом всех внесенных изменений и дополнений, можно лишь по отношению к Конституции, Кодексам Республики Беларусь и ряду отдельных актов законодательства, регулирующих вопросы организации и деятельности государственных органов, административные процедуры, вопросы предпринимательской деятельности. Например, ознакомиться с Законом «Об альтернативной службе», который принят в силу прямого указания Конституции Республики Беларусь, уже не получится. Ознакомиться с иными нормативными правовыми актами (а также с техническими нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами, принимаемыми органами межгосударственных образований) в их контрольном состоянии возможно лишь платно.

В то же время, в соответствии с Положением о деятельности по распространению (предоставлению) правовой информации в Республике Беларусь [186], государственные публичные библиотеки обеспечивают свободный доступ граждан к эталонной правовой информации, в т.ч. через созданные публичные центры правовой информации (п. 9). Однако подобная гарантия на получение правовой информации в условиях стремительного развития информационных технологий видится устаревшей и не способствует повышению правовой культуры населения.

Белорусское законодательство не отличается стабильностью правового регулирования, имеется тенденция частых корректировок нормативных правовых актов. При существующем возмездном порядке допуска к нормативным правовым актам в их контрольном состоянии на деле не достигается доступность нормативных правовых актов. Коммерциализация государством доступа к правовой информации в части действующих редакций нормативных правовых актов видится необоснованной, при необеспечении собственно государством стабильности правового регулирования общественных отношений.

В этой связи подлинной реализацией конституционного права на получение информации о действующих нормативных актах (ст. 7, 34 Конституции), нормотворческого принципа гласности будет безвозмездное предоставление текстов нормативных правовых актов в контрольном состоянии (с учетом изменений и дополнений) посредством Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь, что также будет корреспондировать с конституционной обязанностью каждого индивида соблюдать право Республики Беларусь (ст. 52 Конституции). Подобное предписание должен содержать Закон «О нормативных правовых актах», и оно должно распространяться на все нормативные правовые акты. Разумно распространить подобное правило также на технические нормативные правовые акты, нормативные правовые акты, принимаемые органами межгосударственных образований.

В рамках исследования института распространения правовой информации также важно обратить внимание, что в условиях цифровизации современного общества возникают новые потребности и возможности в развитии данного института. Как представляется, институт распространения правовой информации в настоящее время не должен ограничиваться доступностью текстов нормативных правовых актов, а требует своего развития также в направлении повышения удобства и простоты ознакомления с правом.

В этой связи актуализируется вопрос визуализации нормативных правовых актов с использованием современных информационных технологий, в т.ч. и посредством использования инфографики (т.е. графического способа подачи информации). В этих условиях нормативный правовой акт также должен стать интерактивным, т.е. поиск и усвоение норм права должно происходить через взаимодействие субъекта права и «закона». Интерактивный нормативный правовой акт должен предоставлять ответ на те запросы, которые ему адресует пользователь, предлагать алгоритм правовых действий. Интерактивный нормативный правовой акт будет

эффективно обеспечивать поиск и усвоение нормы права участником правоотношений под его конкретный запрос.

Подобные подходы к трансформации института распространения правовой информации позволяют повысить уровень правового просвещения в обществе, что в конечном счете будет способствовать укреплению конституционного правопорядка.

Таким образом, исследовав нормотворческий принцип гласности, можно сделать следующие выводы.

1. Нормотворческий принцип гласности – это информационная открытость всех стадий нормотворческого процесса, в т.ч. обязательное опубликование нормативных правовых актов и доведение их до всеобщего сведения. Реализация нормотворческого принципа гласности осуществляется посредством следующих механизмов: информационная открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях; официальное опубликование и обнародование нормативных правовых актов; распространение правовой информации.

2. Информационная открытость нормотворческого процесса должна быть реализована на всех стадиях нормотворческого процесса через открытое планирование нормотворческой деятельности, через уведомление общественности об инициировании и начале подготовки нормативного правового акта, через ведение открытого банка данных проектов нормативных правовых актов и сопроводительных документов к ним, через общедоступность информации о голосовании по законопроектам и др.

3. Официальное опубликование нормативных правовых актов и распространение правовой информации как механизмы реализации нормотворческого принципа гласности должны быть усовершенствованы с позиций открытости, бесплатности и удобства использования. Официальное опубликование нормативных правовых актов и система правовой информации, в части предоставления доступа к нормативным правовым актам в их контрольном состоянии (с учетом изменений и дополнений) должна быть интегрирована в единый открытый бесплатный комплекс на базе Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь.

4. По результатам исследования нормотворческого принципа гласности также можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь.

4.1. Реализовать в Законе «О нормативных правовых актах» информационную открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях: а) определить, что каждый нормотворческий орган должен разработать политику открытого нормотворческого процесса на принципах открытости,

доступности, достоверности, бесплатности, удобства использования нормотворческой информации; б) внедрить открытое планирование нормотворческой деятельности, уведомление общественности об инициировании и начале подготовки нормативного правового акта, ведение открытого банка данных проектов нормативных правовых актов и сопроводительных документов к ним на базе Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь.

4.2. Исключить из Закона «О нормативных правовых актах» положения, предусматривающие возможность официального опубликования нормативных правовых актов в неполном изложении по решению нормотворческого органа с использованием подстрочного примечания «не рассыпается».

4.3. Реализовать в Законе «О нормативных правовых актах» переход к безвозмездному предоставлению текстов нормативных правовых актов в контролльном состоянии (с учетом изменений и дополнений) посредством Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь. Распространить подобный подход также на технические нормативные правовые акты, нормативные правовые акты, принимаемые органами межгосударственных образований.

4.4. Реализовать в законодательстве о государственной системе правовой информации современные подходы к распространению правовой информации, в т.ч. через визуализацию сложных нормативных правовых актов и внедрению интерактивной формы нормативного правового акта (т.е. поиск и усвоение норм права должно происходить через взаимодействие субъекта права и нормативного правового акта, интерактивный нормативный правовой акт должен предоставлять ответ на те запросы, которые ему адресуют пользователь, предлагать пользователю алгоритм юридических действий).

2.5 Нормотворческий принцип научности

1. Научные взгляды на нормотворческий принцип научности и его конституционно-правовые основы.

Современное общество находится в постоянной динамике: возникают новые общественные отношения, усложняются и изменяются существующие, выстраиваются новые вертикальные и горизонтальные связи в системе общественных отношений. Изменения охватывают политическую, экономическую, социальную и другие сферы. Правовое регулирова-

ние общественных отношений в таких условиях требует от субъектов права, вовлеченных в нормотворческую деятельность, высокого научного и профессионального уровня подготовки. Нормотворчество становится интеллектуально емким видом юридической деятельности.

В этой связи в систему основных принципов нормотворчества включается принцип научности, и он становится популярным предметом научных исследований. В белорусской юридической науке понятие данного принципа, проблемы практической реализации исследуются в работах Г.А. Василевича, С.Г. Дробязко, В.Д. Ипатова, В.К. Ладутько, С.А. Калинина, С.М. Сивца, Н.В. Сильченко, В.И. Шабайлова и др.

Общие положения о нормотворческом принципе научности, сформированные в юридической науке [107, с. 19–20; 128, с. 8–9; 254, с. 34], могут быть представлены в виде следующих тезисов.

1. Нормотворческий принцип научности, как правило, именуется через использование термина «научность», также могут использоваться обороты «принцип научной обоснованности», «принцип учета результатов научных исследований» и т.п. В состав принципа научности также может включаться нормотворческий принцип профессионализма.

2. Большинство ученых относят научность к «основополагающим», «основным», «базовым» принципам нормотворчества.

3. Обобщенно нормотворческий принцип научности может быть определен как осуществление нормотворчества на основе научных знаний, использование в нормотворческой деятельности современных достижений науки.

4. В качестве механизмов реализации принципа научности называют достаточно широкий перечень инструментов: привлечение ученых-юристов и ученых иных областей знаний к разработке нормативных правовых актов; использование результатов научных исследований при разработке нормативного правового акта; научно обоснованное планирование и прогнозирование нормотворческой деятельности; научная экспертиза проектов нормативных правовых актов; организация нормотворческой деятельности на принципах, принятых в науке: объективность, рациональная обоснованность, аргументированность позиций, использование только достоверных знаний и т.п.

Нормотворческий принцип научности непосредственного закрепления на уровне конституционного текста не имеет. Конституционно-правовые основы данного принципа обнаруживаются при системном толковании норм Конституции: ст. 7 – принцип верховенства права, который, помимо прочего, предполагает достижение правовой определенности

(беспробельность, ясность и непротиворечивость правового регулирования), в т.ч. и средствами юридической науки; ст. 59 – обязанность государства принимать все доступные ему меры для создания внутреннего порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, который возможен, помимо прочего, только в условиях правового регулирования, учитываяющего современные достижения естественных, технических и гуманитарных наук.

Следует отметить, что в отличие от других принципов нормотворческой деятельности, принцип научности активно не используется Конституционным Судом при формировании своих правовых позиций. Однако с конституционно-правовой точки зрения реализация принципа научности в нормотворчестве – это один из ресурсов, обеспечивающих устойчивое конституционно-правовое развитие государства. Нормотворческая деятельность без опережающего научного обеспечения, как правило, продуцирует дефектные нормативно-правовые решения, что в конечном счете оказывает негативное воздействие на конституционный правопорядок, на реализацию конституционных прав и свобод граждан и личности, прав и законных интересов организаций, на порядок функционирования государственной власти и т.п. При этом целям бездефектного нормотворчества служат как юридическая наука, так и иные области научной деятельности, связанные со сферами, подвергающимися правовому регулированию, например, технические науки.

Непосредственное нормативно-правовое закрепление нормотворческий принцип научности получил в Законе «О нормативных правовых актах», который в ст. 6 включает научность в перечень основных принципов нормотворческой деятельности и называет ряд направлений по реализации принципа научности: 1) вовлечение научного сообщества в нормотворческую деятельность и использование результатов научных исследований при разработке и экспертизе проектов нормативных правовых актов; 2) использование научно обоснованного планирования в нормотворческом процессе; 3) использование научно обоснованного прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов. Ряд других положений Закона «О нормативных правовых актах» также закрепляют нормы, направленные на реализацию принципа научности в нормотворчестве: учет результатов научных исследований при подготовке планов проектов нормативных правовых актов (ст. 38); учет результатов научных исследований в области права при подготовке проектов нормативных правовых актов или их концепций (ст. 42, 43) и др.

Нормативно-правовым закреплением нормотворческого принципа научности также можно считать Указ Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630 [242], которым был создан Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. В дальнейшем в целях повышения эффективности нормотворческой деятельности и совершенствования работы с правовой информацией создан Национальный центр законодательства и правовой информации Республики Беларусь на базе реорганизуемых путем слияния Национального центра законодательства и правовых исследований и Национального центра правовой информации [157].

Данный Центр является основным субъектом нормотворческих отношений, связанных с практической реализацией принципа научности в белорусском нормотворчестве. Научное сопровождение нормотворческой деятельности обеспечивается Национальным центром законодательства и правовой информации Республики Беларусь с момента планирования нормативного правового акта до его фактической реализации в части осуществления правового мониторинга эффективности нормативного правового акта.

Нормативно-правовое развитие принципа научности также осуществляется и в других нормативных правовых актах, в т.ч в указе Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2011 г. № 573 «О Совете по вопросам правовой и судебной деятельности при Президенте Республики Беларусь» [153], который утверждает создание постоянно действующего консультативного органа при Президенте Республики Беларусь для обсуждения важнейших проблем, связанных с осуществлением полномочий Президента Республики Беларусь в области права, а также выработки предложений по совершенствованию судебной деятельности. Состав данного Совета включает в себя значительное число ведущих ученых в области права.

Обобщая вопрос о понятии нормотворческого принципа научности, сформулируем его определение: нормотворческий принцип научности – это осуществление нормотворческой деятельности во взаимодействии с юридической и иными науками в целях принятия научно обоснованных нормотворческих решений, отражения в нормативных правовых актах современных достижений науки.

Нормотворческий принцип научности является частью развивающейся в настоящее время концепции доказательной политики (англ. evidence-based policy) [315, с. 92], которая предполагает осуществление

государственной политики (в т.ч. и нормотворческой деятельности) на основе результатов научных исследований, с использованием научно обоснованных фактов. В основе данной концепции лежит тезис о том, что такое осуществление государственной политики призвано повысить его качество и минимизировать негативные последствия субъективных, идеологически ангажированных и тому подобных решений. Это актуализирует необходимость правового и организационного обеспечения механизмов реализации нормотворческого принципа научности, поскольку напрямую связано с обеспечением конституционного права граждан на хорошее управление (англ. right to good administration). Поскольку правотворческая деятельность «в современном государственном устройстве во многом предопределяет и становится основой социально-экономического благополучия страны, уровня развития и перспектив государства» [12, с. 94].

2. Механизм реализации принципа научности.

Нормотворческий принцип научности как осуществление нормотворческой деятельности во взаимодействии с наукой требует определенного механизма реализации. Рассмотрим данный вопрос в разрезе отдельных стадий нормотворческого процесса.

2.1. Планирование нормотворческой деятельности (особенно перспективное планирование) является одним из наиболее наукоемких видов деятельности в нормотворческом процессе, поскольку прогнозирование будущих потребностей правового регулирования, опережающее нормотворчество, требует значительных научных разработок.

В этой связи реализация принципа научности еще на стадии планирования нормотворческой деятельности является важным условием создания качественной системы нормативных правовых актов. Реализация принципа научности на стадии планирования нормотворческой деятельности возможна в следующих формах:

- концептуальное и предметное планирование нормотворческой деятельности как в краткосрочной (текущее планирование), так и в долгосрочной перспективе (перспективное планирование) различными субъектами научного сообщества (научные учреждения, высшие учебные заведения, научные коллективы, отдельные ученые и др.);
- внесение субъектами научного сообщества в нормотворческие органы предложений в планы подготовки проектов нормативных правовых актов; участие субъектов научного сообщества в работе государственных органов при разработке планов подготовки проектов нормативных правовых актов в качестве консультантов;

- экспертная оценка субъектами научного сообщества планов подготовки проектов нормативных правовых актов, разработанных государственными органами.

На сегодня в Республике Беларусь организационное и правовое оформление получила только такая форма взаимодействия нормотворческих органов и научного сообщества на стадии планирования нормотворческой деятельности, как внесение в нормотворческие органы предложений в планы подготовки проектов нормативных правовых актов. Закон «О нормативных правовых актах» определяет, что при разработке планов подготовки проектов нормативных правовых актов рассматриваются не только предложения субъектов права законодательной инициативы, государственных органов, но и иных организаций, в т.ч. научных, общественных объединений граждан, а также учитываются результаты научных исследований в области права и правового мониторинга (п. 3 ст. 38 Закона). Как отмечает В.Д. Ипатов, например, при составлении плана подготовки законопроектов учитываются позиции научных организаций, в т.ч. различных университетов республики [68, с. 14].

Как представляется, свое развитие также должны получить и другие формы реализации принципа научности на стадии планирования нормотворческой деятельности.

Во-первых, развитие практики подготовки альтернативных планов проектов нормативных правовых актов представителями научного сообщества (научные учреждения, высшие учебные заведения, научные коллективы). Подобный подход разумно реализовать в рамках перспективного планирования. Такие планы могли бы представлять собой общую концепцию развития той или иной отрасли законодательства (смежных отраслей законодательства) и включать в себя перечень планируемых к разработке нормативных правовых актов, обоснование их принятия, общую характеристику их содержания.

Во-вторых, видится разумным развитие системы экспертной оценки научном сообществом планов подготовки проектов нормативных правовых актов, разработанных государственными органами. Цель такой оценки – выработка рекомендаций научного сообщества о совершенствовании планов подготовки проектов нормативных правовых актов, которые в дальнейшем могут быть учтены как посредством корректировки плана, так и приняты во внимание субъектами нормотворческой инициативы, нормотворческими органами на следующих стадиях нормотворческого процесса.

При этом важно отметить, что с точки зрения научно обоснованного подхода к планированию нормотворческой деятельности предполагается

системный подход к разработке планов совершенствования законодательства, где план развития конкретного правового института интегрируется в план развития отрасли законодательства, а тот в свою очередь встраивается в общий план развития законодательства в целом. При этом нормы, а главным образом, принципы Конституции выступают здесь исходными позициями такого системного планирования.

2.2. Реализация принципа научности на стадии нормотворческой инициативы, в первую очередь, предполагает наличие и функционирование правовых механизмов, позволяющих научному сообществу направлять свои предложения в нормотворческие органы через субъектов нормотворческой инициативы или самим выступать субъектом нормотворческой инициативы.

В Республике Беларусь данный механизм закреплен в ст. 40 Закона «О нормативных правовых актах», которая допускает признание в качестве субъектов нормотворческой инициативы как различные научные организации, так и отдельных ученых. При этом, если данные лица не являются субъектами нормотворческой инициативы в некоторых видах нормотворческого процесса, они имеют права вносить проекты нормативных правовых актов или мотивированные нормотворческие предложения через субъектов, которые таковыми являются. Последнее правило применяется в законотворческом процессе.

В целях усиления взаимодействия научного сообщества с нормотворческими органами видится разумным создание открытого банка данных нормотворческих предложений ученых, идея создания которого предложена Г.А. Василевичем. Открытый банк данных нормотворческих предложений ученых будет системно (например, по отраслям законодательства и (или) в привязке к конкретному нормативному правовому акту) аккумулировать в себе проекты нормативных правовых актов или мотивированные нормотворческие предложения, подготовленные учеными и направленные в нормотворческие органы для рассмотрения. Использования данного банка данных нормотворческими органами при планировании нормотворческой деятельности, подготовке нормотворческих инициатив и при разработке проектов нормативных правовых актов будет способствовать реализации принципа научности и в конечном счете должно повысить качество нормотворческой деятельности. В свою очередь открытость такого банка данных также окажет позитивное воздействие на развитие правовой науки в части разработки предложений по совершенствованию законодательства: предложения будут подвергаться научному обсуждению, будут проводиться дальнейшие научные изыскания. С позиций государственной поддержки науки банк данных нормотворческих предложений ученых

может стать одним из инструментов более эффективного распределения грантов на выполнение исследований в области права.

2.3. В нормотворческой доктрине основной стадией, где происходит воплощение принципа научности в жизнь, считается подготовка проекта нормативного правового акта (включая согласования и экспертизы). Здесь реализация принципа научности возможна в следующих формах:

- участие представителей научного сообщества в разработке проектов нормативных правовых актов (как в качестве членов рабочих групп, консультантов и т.д., так и в качестве самостоятельных авторов);
- участие представителей научного сообщества в публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов;
- проведение экспертиз проектов нормативных правовых актов;
- прогнозирование последствий принятия нормативных правовых актов и др.

Данные формы реализации принципа научности на стадии подготовки проекта нормативного правового акта достаточно разнородны по своему содержанию и подходам к их воплощению в нормотворческих процедурах. Однако универсальное исследование и выработку предложений по их развитию можно провести в контексте основных принципов нормотворчества.

В первую очередь, реализация принципа научности во взаимосвязи с принципом конституционности предопределяет суть данного принципа с конституционно-правовых позиций. Включенность научного сообщества в нормотворческий процесс, применение результатов научных исследований в нормотворческой деятельности призвано повысить качество нормотворческих решений, что позволит укрепить конституционный правопорядок, обеспечить действенность конституционно-правовых механизмов защиты прав и свобод граждан и личности. Это обосновывает необходимость использование инструментов данного принципа в нормотворческой деятельности и недопустимость игнорирования научных позиций при подготовке нормотворческих решений.

Реализация принципа научности во взаимосвязи с принципом демократизма предполагает независимость и объективность представителей научного сообщества, включенных в нормотворческий процесс; участие институтов гражданского общества в нормотворческих процедурах, связанных с реализацией принципа научности; ограничение абсолютного государственного влияния на функционирование науки, обеспечивающей нормотворческий процесс. Это может достигаться посредством следующих подходов к взаимодействию науки и нормотворческого процесса:

- обязательное включение представителей научного сообщества в состав рабочих групп или привлечение их в качестве консультантов при разработке проектов нормативных правовых актов;
- подготовка альтернативных проектов нормативных правовых актов представителями научного сообщества по наиболее важным и сложным вопросам правового регулирования параллельно проектам, подготовляемым государственными органами или учреждениями, включенными в систему органов государственной власти;
- проведение нормотворческих экспертиз, прогнозов последствий принятия нормативных правовых актов представителями научного сообщества, не включенными в систему органов государственной власти, обладающими формальной и фактической независимостью от государственного органа (учреждения), разработавшего оцениваемый проект акта.

Именно данные способы призваны обеспечить объективность научных позиций, формируемых в процессе нормотворческой деятельности, а объективность является одним из ключевых оснований науки.

На данный момент действующий Закона «О нормативных правовых актах» предусматривает возможность привлечения к подготовке проекта нормативного правового акта лишь «специалистов заинтересованных государственных органов и иных организаций» (ст. 42), когда нормотворческий орган осуществляет разработку проекта нормативного правового акта самостоятельно, а также допускает возможность нормотворческому органу поручить подготовку проекта «иному субъекту нормотворческой инициативы, подчиненному этому нормотворческому органу (должностному лицу), по вопросам, относящимся к его компетенции», или «заказать ее Национальному центру законодательства и правовой информации» (ст.42).

Отметим, что Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь [185] прямо предусматривает возможность включать в состав рабочей группы по подготовке и доработки проектов законов ученых (ст. 18). Считаем такой подход более удачным и способствующим надлежащей реализации принципа научности, чем указание на «специалистов заинтересованных государственных органов и иных организаций».

В этой связи в белорусской юридической науке высказываются предложения расширить в этой части участие научного сообщества [276, с. 72; 315, с. 94]. Закон «О нормативных правовых актах» следует дополнить общей нормой, непосредственно предусматривающей право нормотворческого органа включать в состав рабочей группы ученых и научные коллективы. При этом при разработке проектов законодательных

актов должна действовать специальная норма, предусматривающая уже обязанность нормотворческого органа включить в состав рабочей группы ученых и (или) научные коллективы. В свою очередь, в Законе «О нормативных правовых актах» также следует предусмотреть право нормотворческого органа заказать проект нормативного правового акта или проведение экспертизы проекта нормативного правового акта на договорной основе у научных учреждений, иных организаций, отдельных ученых и научных коллективов, в т.ч. зарубежных. Аналогичные подходы следует реализовать и по отношению к прогнозированию последствий принятия нормативного правового акта (ст. 45 Закона «О нормативных правовых актах», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54 «О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов» [170]).

Важность использования в данных вопросах мнений и позиций зарубежных и международных экспертов и структур отмечает Ю.А. Тихомиров [293, с. 76–77], аргументируя это тем, что разработка актов правового регулирования невозможна без учета иностранного опыта, а главным образом, в отрыве от решений международного сообщества по реагированию на глобальные и региональные проблемы.

Реализованным примером воплощения в жизнь данных подходов в нормотворческой деятельности является Закон Республики Казахстан «О правовых актах» [176], который в ст. 171 и 18 предусматривает возможность субъекта нормотворчества, ответственного за разработку проекта нормативного правового акта, заказать его подготовку на договорной основе специалистам, Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан, объединениям субъектов частного предпринимательства, научным учреждениям, иным организациям, отдельным ученым и коллективам, в т.ч. зарубежным, экспертам в соответствующих сферах с использованием на эти цели выделенных бюджетных средств и грантов.

Реализация принципа научности во взаимосвязи с принципом гласности предполагает информационную открытость нормотворческого процесса в части участия научного сообщества в разработке проекта нормативного правового акта. Это предполагает доступность для общественности текстов предложений и замечаний, направленных представителями научного сообщества в процессе работы над проектом, экспертных заключений по проекту, прогнозов предполагаемых последствий принятия нормативного правового акта и т.п. Такая информация могла бы представлять собой самостоятельный банк данных, взаимосвязанный с государственной системой правовой информации.

Подобный подход будет способствовать проведению дальнейших научных исследований по совершенствованию законодательства, а также должен оказать позитивное воздействие на формирование правоприменимительной практики, которая проектировалась в процессе создания нормативного правового акта. Главным образом, реализация принципа научности во взаимосвязи с принципом гласности будет способствовать воплощению в жизнь принципа ответственности субъектов нормотворческой деятельности. Открытость сведений о научных организациях (ученых), принимавших участие в разработке и экспертной оценке проекта, доступность текстов проектов и замечаний, предложенных учеными в процессе разработки нормативного правового акта, будут выступать одним из механизмов, обеспечивающих реализацию принципа ответственности субъектов нормотворческой деятельности, поскольку работа ученых будет подвергнута общественной оценке. Такая система дополнительного стимулирует представителей научного сообщества, включенных в нормотворческий процесс, выполнять свои обязательства надлежащим образом. В этой связи актуализируется вопрос о развитии конституционно-правовой ответственности в сфере нормотворчества.

Таким образом, реализация принципа научности должна быть сконцентрирована на начальных стадиях нормотворческого процесса, на которых предопределяется дальнейшее качество нормативного правового акта. Однако это не исключает того факта, что принцип научности должен быть встроен в систему нормотворческой деятельности на всех стадиях жизненного цикла нормативного правового акта. В этой связи остаются актуальными проблемы развития принципа научности при токовании нормативных правовых актов, при проведении правового мониторинга действующих нормативных правовых актов и др., например, вопрос о возможности закрепить в Законе «О нормативных правовых актах» право Национального центра законодательства и правовой информации Республики Беларусь по запросам различных субъектов правовых отношений давать неофициальное доктринальное толкование, которое может учитываться правоприменимыми органами (в т.ч судебными) в процессе реализации нормативных правовых актов.

Итак, исследовав нормотворческий принцип научности, можно сделать следующие выводы.

1. Нормотворческий принцип научности – это осуществление нормотворческой деятельности во взаимодействии с юридической и иными науками в целях принятия научно обоснованных нормотворческих решений, отражения в нормативных правовых актах современных достижений науки.

С конституционно-правовых позиций реализация принципа научности в нормотворчестве – это один из ресурсов, обеспечивающих устойчивое конституционно-правовое развитие государства. Нормотворческая деятельность без опережающего научного обеспечения продуцирует дефектные нормативно-правовые решения, что в конечном счете оказывает негативное воздействие на конституционный правопорядок, на реализацию конституционных прав и свобод граждан и личности, прав и законных интересов организаций, на порядок функционирования государственной власти и т.п. При этом целям бездефектного нормотворчества служат как юридическая наука, так и иные области научной деятельности.

Реализация нормотворческого принципа научности является частью правовых и организационных мер по обеспечению конституционного права граждан на хорошее управление.

2. Механизм реализации принципа научности включает в себя привлечение ученых-юристов и ученых иных областей знаний на всех стадиях нормотворческой деятельности от планирования, разработки, обсуждения, экспертизы проекта нормативного правового акта до правового мониторинга действующих актов. Можно предложить несколько направлений развития механизма реализации принципа научности.

3. Непосредственная реализация принципа научности при планировании нормотворческой деятельности не должна ограничиваться только учетом мнений представителей научного сообщества в планах подготовки проектов нормативных правовых актов. Должно получить свое развитие практика подготовки альтернативных планов проектов нормативных правовых актов представителями научного сообщества в рамках перспективного планирования. Такие планы могли бы представлять собой общую концепцию развития той или иной отрасли законодательства (смежных отраслей законодательства) и включать в себя перечень планируемых к разработке нормативных правовых актов, обоснование их принятия, общую характеристику их содержания. Также видится разумным развитие системы экспертной оценки научным сообществом планов подготовки проектов нормативных правовых актов, разработанных государственными органами.

4. Реализация принципа научности на стадии нормотворческой инициативы, в первую очередь, предполагает наличие и функционирование правовых механизмов, позволяющих научному сообществу направлять свои предложения в нормотворческие органы через субъектов нормотворческой инициативы или самим выступать субъектом нормотворческой инициативы. В целях организационного упорядочивания и дальнейшего

развития данной формы взаимодействия науки и нормотворчества видится разумным создание открытого банка данных нормотворческий предложений ученых, который будет системно (по отраслям законодательства и (или) в привязке в конкретному нормативному правовому акту) аккумулировать в себе проекты нормативных правовых актов или мотивированные нормотворческие предложения, подготовленные учеными и направленные в нормотворческие органы для рассмотрения.

5. Основной стадией воплощения принципа научности в жизнь является подготовка проекта нормативного правового акта (включая согласование и экспертизы). Здесь реализация принципа научности осуществляется посредством участия представителей научного сообщества в разработке проектов нормативных правовых актов, в публичном обсуждении проектов, в проведении нормотворческих экспертиз и прогнозировании последствий принятия нормативных правовых актов. Осуществление и развитие данных механизмов должно осуществляться в контексте основных принципов нормотворчества, что позволяет развивать новые формы и гарантии воплощения принципа научности:

- правило об обязательном включении в состав рабочей группы по подготовке проектов законодательных актов ученых, обладающих формальной и фактической независимостью от государственного органа (учреждения), осуществляющего подготовку проекта;
- подготовка альтернативных проектов нормативных правовых актов представителями научного сообщества по наиболее важным и сложным вопросам правового регулирования параллельно проектам, подготовляемым государственными органами или учреждениями, включенными в систему органов государственной власти;
- проведение нормотворческих экспертиз, прогнозов последствий принятия нормативных правовых актов представителями научного сообщества, не включенными в систему органов государственной власти, обладающими формальной и фактической независимостью от государственного органа (учреждения), разработавшего оцениваемый проект акта;
- информационная открытость и доступность для общественности текстов предложений и замечаний, направленных представителями научного сообщества в процессе работы над проектом, экспертных заключений по проекту, прогнозов предполагаемых последствий принятия нормативного правового акта и т.п.

6. По результатам исследования нормотворческого принципа научности также можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства.

6.1. Ст. 42 Закона «О нормативных правовых актах» дополнить общей нормой, непосредственно предусматривающей право нормотворческого органа включать в состав рабочей группы по разработке проекта нормативного правового акта ученых и (или) научные коллективы и специальной нормой об обязательном включении в состав рабочей группы ученых и (или) научных коллективов при разработке проектов законодательных актов.

6.2. Ст. 38, 42, 47 Закона «О нормативных правовых актах» дополнить положениями о том, что нормотворческий орган вправе план подготовки проектов нормативных правовых актов, проект нормативного правового акта или проведение экспертизы проекта нормативного правового акта заказать на договорной основе у научных учреждений, иных организаций, отдельных ученых и научных коллективов.

6.3. В политico-программных документах по вопросам совершенствования законодательства предусмотреть создание и ведение открытого банка данных нормотворческий предложений ученых, который будет системно (по отраслям законодательства и (или) в привязке в конкретному нормативному правовому акту) аккумулировать в себе проекты нормативных правовых актов или мотивированные нормотворческие предложения, подготовленные учеными и направленные в нормотворческие органы для рассмотрения.

2.6 Принципы системности, комплексности и стабильности правового регулирования

1. Научные взгляды на нормотворческие принципы системности, комплексности и стабильности правового регулирования и их конституционно-правовые основы.

Исследуемые принципы являются недостаточно изученными в белорусской науке по сравнению с принципами, рассмотренными в предыдущих разделах. Подобное явление, возможно, связано с тем, что принципы системности и комплексности правового регулирования были закреплены в белорусском законодательстве только в 2008 г., а принцип стабильности правового регулирования – в 2018 г.

Общие положения о нормотворческих принципах системности, комплексности и стабильности правового регулирования, имеющиеся в юридической науке [128, с. 9; 254, с. 34–35], можно изложить в виде следующих тезисов.

1) Исследуемые принципы в науке и законодательстве о нормотворческой деятельности могут обозначаться через различные синонимичные названия. Принцип системности правового регулирования может называться оборотами «согласованность», «непротиворечивость» правового регулирования; принцип комплексности правового регулирования – «беспробельность», «целостность» правового регулирования; принцип стабильности правового регулирования – «разумное постоянство» правового регулирования и др.

Использование в названии исследуемых принципов уточнения «...правового регулирования» говорит о том, что их следует отличать от схожих принципов, применяемых к организации нормотворческой деятельности. Например, принцип системности правового регулирования не тождествен принципу системности нормотворческого процесса. Последний принцип охватывает лишь организационный аспект нормотворческой деятельности и предполагает последовательность стадий нормотворческого процесса, согласованность действий нормотворческих органов, т.е. функционирование всех элементов нормотворческого процесса как согласованной системы [138, с. 421].

2) В правотворческой доктрине не сформировалась однозначная позиция о включении принципов системности, комплексности и стабильности правового регулирования в состав основных принципов нормотворчества. Ряд ученых не характеризуют данные принципы как «основные» или «основополагающие». В первой главе настоящей работы нами обосновано включение принципов системности, комплексности и стабильности правового регулирования в состав основных принципов нормотворчества.

Закон «О нормативных правовых актах» также включает указанные принципы в состав основных принципов нормотворческой деятельности, что говорит о практической значимости их научного осмысления.

3) Принцип системности правового регулирования может быть определен как согласованность и целостность системы нормативных правовых актов, отсутствие противоречий и дублирований в законодательстве. Принцип комплексности правового регулирования предполагает, что механизм правового регулирования должен охватывать максимальное количество процессов, происходящих в обществе, к минимуму должны быть сведены все возможные пробелы в праве. Принцип стабильности правового регулирования предполагает разумную неизменность нормативных правовых актов, отсутствие частых корректировок нормативных правовых актов, предсказуемость правового регулирования.

4) Реализацию данных принципов, как правило, связывают с обеспечением надлежащего качества нормативных правовых актов, главным образом, через недопущение в законодательстве противоречий, пробелов, неэффективных норм и т.п.

С конституционно-правовых позиций нормотворческие принципы системности, комплексности и стабильности правового регулирования основываются на следующих нормах Конституции, системное толкование которых позволяет прийти к данным принципам: ст. 1 – в части провозглашения Республики Беларусь правовым государством; ч. 1 ст. 7 – принцип верховенства права, который предполагает в т.ч. ясность и точность правового регулирования, отсутствие пробелов и коллизий в правовом регулировании, правовую обеспеченность реализации конституционных прав и свобод, разумную стабильность и предсказуемость правового регулирования; ст. 59 – обязанность государства принимать все доступные ему меры для создания внутреннего порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, который возможен, помимо прочего, только в условиях системного, комплексного и стабильного правового регулирования.

Непосредственное развитие нормотворческие принципы системности, комплексности и стабильности правового регулирования нашли в Законе «О нормативных правовых актах», где данные принципы включены в состав основных принципов нормотворческой деятельности (п. 9 и п. 10 ст. 6), а также определены некоторые механизмы их воплощения в нормотворческом процессе: пакетный принцип подготовки проектов нормативных правовых актов; накопление предложений о внесении изменений в нормативный правовой акт в единый «корректирующий» акт; «условный» запрет на частое изменение нормативного правового акта; и др.

Нормотворческие принципы системности, комплексности и стабильности правового регулирования достаточно часто применяются Конституционным Судом Республики Беларусь в своих правовых позициях. Данные принципы рассматриваются Судом как элементы принципа верховенства права. Конституционный Суд Республики Беларусь, например, системность и комплексность правового регулирования видит в установлении законом правового регулирования в определенной сфере [200], в определении законодателем правового статуса участника правовых отношений [201], в обеспечении правовой определенности, ясности и прозрачности правил и процедур в определенной сфере [202] и в обеспечении согласованности всех нормативных правовых актов, связанных с рассматриваем вопросом [203] и др.

В свою очередь принцип стабильности правового регулирования, по мнению Конституционного Суда Республики Беларусь, обеспечивается в законодательстве не только разумным постоянством правового регулирования, но и через установление переходных положений, которые определяют условия применения новых норм, изменяющих правовое регулирование, в целях обеспечения возможности заинтересованным лицам своевременно выполнить измененные требования законодательных норм и не допустить ущемление конституционных прав» [204].

В целом, можно сформулировать следующие определения исследуемых принципов. 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. Принцип стабильности правового регулирования – это обеспечение баланса между постоянством и динамизмом правового регулирования, преемственность и предсказуемость правового регулирования.

2. Механизм реализации принципов системности, комплексности и стабильности правового регулирования.

В юридической науке вопрос о реализации исследуемых принципов часто раскрывается через тезис предельно общего содержания: системность, комплексность, стабильность правового регулирования достигается через создание качественных нормативных правовых актов. Разумеется, подобный подход в полной мере не раскрывает проблему воплощения данных принципов в жизнь. Однако правильно ориентирует на то, что, первоначально, реализация принципов системности, комплексности и стабильности правового регулирования осуществляется на этапе проектирования нормативного правового акта, где соблюдение правил юридической техники, публичные обсуждения, правовое прогнозирование последствий принятия нормативного правового акта и др. позволяют создать акт, соответствующий стандартам системности, комплексности, стабильности.

В рамках настоящего раздела мы проведем анализ правовых инструментов, непосредственно направленных на достижение системности, комплексности и стабильности правового регулирования.

2.1. Закон «О нормативных правовых актах» (п. 9 ст. 6), закрепляя принципы системности и комплексности правового регулирования, называет конкретный инструмент его реализации – 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» [278, 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, 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 осуществления конституционного контроля признать нормативный правовой акт неконституционным посредством принятия соответствующего заключения или решения, что придает такому акту статус «не имеет юридической силы» и является основанием для прекращения его действия, внесения в него соответствующих изменений (ст. 83 Закона «О конституционном судопроизводстве»). 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. В некоторой степени схожую роль «негативного законодателя» может выполнять и Всебелорусское народное собрание, решения которого, согласно ст. 895 Конституции Республики Беларусь, могут отменять правовые акты, противоречащие интересам национальной безопасности.

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.

В рамках осуществления конституционного контроля могут быть выявлены пробелы в правовом регулировании. В таких случаях заключение или решение Конституционного Суда о соответствии Конституции (конституционности) нормативного правового акта или его отдельных положений может содержать указание на необходимость устранения пробела в правовом регулировании. В соответствии со ст. 83 Закона «О конституционном судопроизводстве», такое указание является обязательным для рассмотрения государственными органами, иными организациями, должностными лицами в соответствии с их компетенцией.

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 пробела в правовом регулировании (или шире – факта правовой неопределенности) в нормативных правовых актах, формулировать правовую позицию, основанную на толковании норм Конституции и иных

правовых актах, о том, как преодолевать правоприменителю данную правовую неопределенность до ее устранения.

2.2. 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 влечет снижение обозримости 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 – недопущение заурегулированности экономических отношений и бюрократизации бизнес-процессов, однако служит также единственным инструментом сдерживания роста числа нормативных правовых актов. Видится разумным закрепление правила «one in – one out» в политico-программных документах, посвященных 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 обозримости 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 обозримости в условиях цифровизации права. На определенном этапе цифровизации права 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 свое 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).

2.3. Переходя к вопросу о механизме реализации принципа стабильности правового регулирования, следует отметить, что в нормотворческой доктрине этот вопрос, как правило, раскрывается через указание на необходимость обеспечивать качество нормативных правовых актов, которое

достигается через надлежащее воплощение в нормотворческом процессе в т.ч. и принципов нормотворчества. На наш взгляд, необходимо дальнейшее развитие специальных инструментов реализации принципа стабильности.

Механизм реализации принципа стабильности правового регулирования следует рассматривать с учетом разносторонности элементов, которые составляют его содержание – баланс разумного постоянства и динамики законодательства, своевременность нормотворческих решений, преемственность и предсказуемость правового регулирования. Обеспечение одновременного согласованного функционирования указанных инструментов – достаточно сложная задача.

Одним из инструментов обеспечения разумного постоянства системы нормативных правовых актов является «правотворческий мораторий», т.е. запрет на принятие или изменение нормативных правовых актов по какому-либо вопросу в течение определенного времени. Согласно Закону «О нормативных правовых актах» (ст. 35), «изменение законодательного акта допускается, как правило, не чаще одного раза в два года, а изменение иного нормативного правового акта – не чаще одного раза в год, за исключением случаев, когда внесение изменений необходимо для оперативного регулирования наиболее важных вопросов, а также на основании требований нормативных правовых актов большей юридической силы», при этом использование в тексте статьи оборота «как правило» также позволяет нормотворческому органу в силу необходимости не соблюдать данный временной запрет. При этом «более строгий» правотворческий мораторий устанавливает Указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 «О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности» [171], который определяет, что «при осуществлении нормотворческой деятельности и ее планировании корректировка нормативных правовых актов допускается не чаще одного раза в два года, за исключением случаев, когда внесение изменений необходимо для оперативного регулирования наиболее важных вопросов, а также на основании требований нормативных правовых актов большей юридической силы».

Следует согласиться с Г.А. Василевичем, что подобные меры «являются в некоторой степени искусственными» [29, с. 121]. Необходимость изменения нормативного правового акта непосредственно после принятия или предыдущего изменения и дополнения может стать необходимостью своевременного реагирования на изменяющиеся общественные отношения. Следует понимать, что стабильность правового регулирования,

в первую очередь, зависит от стабильности общественных отношений, которые подвергаются правовому регулированию.

Недифференцированное использование «правотворческого моратория» по отношению ко всем отраслям законодательства является неразумной мерой в условиях динамичного развития некоторых видов общественных отношений, подлежащих правовому регулированию. Например, установление «двуходичного, годового правотворческого моратория» в конституционном, административном, уголовном и др. законодательстве видится обоснованным, поскольку общественные отношения, охватываемые данным законодательством, характеризуются как стабильные, и собственно право призвано их стабилизировать. В свою очередь, например, гражданское законодательство в современных условиях призвано оперативно реагировать на динамично меняющиеся имущественные отношения в обществе.

Подобная ситуация имела место в 2008 г., 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 дольщиком права требования долга по договору, банками, Министерство архитектуры и строительства пояснило, что данное предложение не может быть принято с учетом правила о стабильности правовой системы, закрепленного в Закона «О нормативных правовых актах» [147].

Искусственная стабильность правового регулирования не согласуется с целью обеспечивать конституционный правопорядок, поскольку несответствие содержания нормативных правовых актов современным потребностям общества затрудняет реализацию субъектами права своих конституционных интересов.

В этой связи важным элементом стабильности правового регулирования является своевременность нормотворческих решений. В первую очередь, этому служит оперативность нормотворчества, т.е. принятие нормативных правовых актов в рамках временных параметров, адекватных потребностям реальной действительности. Как правило, правовому регу-

лированию подвергаются уже в определенной степени «устоявшиеся» отношения, которые для нормотворческого органа не новы, и он может достаточно быстро устанавливать эффективную модель правового регулирования. В этой связи нормотворчество должно осуществляться в короткие сроки. При этом важно понимать, что своевременность нормотворческих решений «не является синонимом максимальной быстроты» [267, с. 29], поскольку обеспечение качества нормотворческого продукта является первостепенным условием любого вида нормотворчества.

При этом недопустимым является бездействие нормотворческих органов, особенно в тех случаях, когда это становится препятствием для реализации конституционных норм. Иллюстрирующим примером здесь является временной промежуток в 15 лет между принятием Решения Конституционного Суда от 26 мая 2000 г. «О некоторых вопросах реализации статьи 57 Конституции Республики Беларусь» [159] (которое указывает на необходимость принять закон об альтернативной службе) и принятием Закона Республики Беларусь «Об альтернативной службе» 4 июня 2015 года.

Вместе с тем нормотворчество должно охватывать не только уже сложившиеся общественные отношения, но и обеспечить потребность в правовом регулировании отношений, которые только складываются или появление которых только прогнозируется. К числу таких отношений, например, можно отнести вопросы в сфере цифровизации всех видов общественных отношений (искусственный интеллект, электронная демократия, криптовалюты, электронные общественные организации, роботизация и др.), вопросы в сфере соматических прав, генной инженерии и др.

Предвосхищать объективную потребность в правовом регулировании призвано опережающее нормотворчество, т.е. подготовка и принятие нормативных правовых актов, которые должны регулировать складывающиеся или прогнозируемые к появлению общественные отношения. Цель опережающего правотворчества – не допустить «правового вакуума» в условиях динамично развивающихся общественных отношений, а также задать нужный вектор развития новых общественных отношений в соответствии конституционными целями. Нормативный правовой акт, опережающий существующий уровень политического и социально-экономического развития, «создает проект общественных отношений, который должен предопределить их дальнейшее развитие» [122, с. 48].

По итогу опережающее нормотворчество призвано служить элементом поддержания конституционного правопорядка в сфере новых

и развивающихся общественных отношений. В этой связи идея о развитии в нормотворческой практике опережающего нормотворчества согласуется с нашим предложением о конституционно-правовом планировании. В рамках конституционно-правового планирования предполагается, что орган конституционной юстиции в рамках ежегодных посланий должен формулировать нормотворческие предложения концептуального характера. В этих предложениях должны закладываться цели устойчивого конституционно-правового развития, подвергаться конституционно-правовому осмыслению новые явления и тенденции в обществе и государстве, предлагаться в таких условиях новые гарантии реализации конституционных принципов. Такие предложения должны быть адресованы нормотворческим органам и признаваться частью текущего планирования нормотворческой деятельности, а главным образом, предлагать концептуальные положения будущего нормативного правового акта. В то же время необходимо отметить, что опережающее нормотворчество – это сфера высоких нормотворческих рисков, что требует от нормотворческих органов высокого профессионализма нормотворческой работы. Ориентиром опережающего нормотворчества, как и текущего, должны оставаться конституционные положения.

Следующим элементом стабильности правового регулирования является правовая предсказуемость и последовательность правового регулирования, которые являются связующим звеном между постоянством и динамизмом законодательства.

Применительно к нормотворчеству правовая предсказуемость призвана дать всем участникам правоотношений возможность предвидеть и прогнозировать будущее правовое регулирование, планировать свое правовое поведения для достижения своих законных интересов. Важной составляющей правовой предсказуемости является информационная открытость нормотворческого процесса, главным образом, на начальных стадиях нормотворческого процесса. Открытое планирование нормотворческой деятельности, доступность сведений о нормотворческих инициативах, подготовка проектов нормативных правовых актов с соблюдением принципов демократизма и гласности позволяют всем участникам правовых отношений подготовиться к изменениям в правовом регулировании, выбрать оптимальную модель правового поведения с учетом будущих изменений в законодательстве. Более детально проблема обеспечения информационной открытости нормотворческого процесса рассмотрена нами в разделе, посвященном нормотворческому принципу гласности.

В свою очередь, последовательность правового регулирования с позиций нормотворчества предполагает преемственность между «старым» и «новым» законодательством, сглаживание негативных последствий, связанных с существенным изменением подходов к правовому регулированию каких-либо общественных отношений.

Основным инструментом достижения последовательности в нормотворчестве являются переходные положения. Они представляют собой адаптационные меры, закрепляемые в «новом» нормативном правовом акте при существенном изменении подходов в правовом регулировании. Данные адаптационные меры призваны нивелировать изменения законодательства для участников правовых отношений.

Прежде всего, переходные положения должны использоваться в тех случаях, когда «новый» нормативный правовой акт ухудшает правовое положение граждан, юридических лиц. В таких случаях переходные положения должны определить порядок применения «старого» акта к отношениям, которые возникли на его основе, возможность и порядок полной реализации субъективных прав, возникших на основании прекратившего действие нормативного правового акта, но полностью не реализованных к моменту утраты им юридической силы. В Республике Беларусь данное правило получило свое законодательное закрепление с принятием в 2018 г. «нового» Закона \«О нормативных правовых актах» (п. 4 ст. 66). Однако сам факт закрепления в нормативных правовых актах, меняющих порядок правового регулирования, переходных положений недостаточен. Конструирование переходных положений в части сроков должно позволять реально реализовать конституционно защищаемые интересы гражданам и юридическим лицам.

Указанная проблема просматривается на примере конституционного права на пенсионное обеспечение, который рассмотрен нами выше в разделе, посвященном принципу социальной справедливости, когда изменения пенсионного законодательства без установления переходных положений с разумным сроком адаптационного периода повлекли ущемление конституционного права на достойное пенсионное обеспечение определенной категории граждан.

В этой связи считаем важным нормы Закона «О нормативных правовых актах» (п. 4 ст. 66), посвященных вопросам переходных положений «нового» нормативного правового акта, ухудшающего правовое положение граждан и юридических лиц, дополнить требованиями о необходимости установления срока достаточного для полной реализации субъективных прав, возникших на основании прекративших действие нормативных правовых предписаний, но полностью не реализованных.

2.4. Системность, комплексность и стабильность правового регулирования должны также реализовываться на этапе толкования нормативного правового акта. Толкование нормативных актов – это деятельность субъектов права по уяснению и разъяснению смысла норм права для их последующего применения, здесь норма права, имея общий характер, применяется к конкретным жизненным ситуациям. При этом на этапе интерпретации нормативных правовых актов могут возникать проблемы правильного понимания смысла нормативного правового акта, что может влечь нарушение конституционных прав граждан и юридических лиц.

В зависимости от юридической обязательности акта толкования в теории права говорят о двух видах: официальное и неофициальное толкование. Интерпретационные акты официального толкования имеют властный характер и обязательны для исполнения субъектами права, которые связаны с реализацией толкуемого нормативного правового акта. При неофициальном толковании – интерпретационные акты не имеют юридически обязательного значения, они могут (но не должны) учитываться субъектами права в процессе реализации нормативных правовых актов.

На современном этапе развития белорусской правовой системы наибольшее распространение получил такой механизм толкования нормативных правовых актов, как дача государственными органами разъяснений применения нормативных правовых актов. Согласно п. 2 ст. 69 Закона «О нормативных правовых актах» нормотворческие органы (должностные лица) и другие уполномоченные государственные органы (организации) вправе (в определенных случаях обязаны) давать разъяснения о применении нормативных правовых актов. Такие разъяснения могут даваться государственными органами как по собственной инициативе, адресуя их неограниченному кругу лиц (официальные письма, разъяснения на официальных интернет-порталах государственных органов и т.д.), так и в рамках работы с обращениями граждан и юридических лиц в случаях, когда граждане и юридические лица обращаются в государственные органы за разъяснениями о применении положений нормативных правовых актов.

Цель дачи таких разъяснений – устранение неясностей и различий в содержании и понимании нормативного правового акта, формирование единообразной правоприменительной практики. Такая форма взаимодействия с государственными органами наиболее востребована у субъектов хозяйствования, поскольку является единственным инструментом оперативно разрешения неясностей в реализации гражданского, налогового, та-

моженного законодательства в процессе хозяйственной деятельности. Особенно в тех случаях, когда ошибка в толковании нормативного правового акта может повлечь привлечение к юридической ответственности.

Длительное время в Республике Беларусь статус разъяснений нормативных правовых актов, даваемых государственными органами, был не определен. Белорусское законодательство, закрепляя за государственными органами право (в определенных случаях – обязанность) давать разъяснения применения нормативных правовых актов, не устанавливало их правовой статус, что не позволяло их отнести ни к интерпретационным актам официального толкования, ни к интерпретационным актам неофициального толкования. На данную проблему в 2018 г. в своих работах обращал внимание Г.А. Василевич, который предлагал ее решить в сфере исполнительной власти через «принятие постановления Правительства Республики Беларусь, направленного на упорядочение практикидачи разъяснений органами исполнительной власти, подведомственными Правительству, нормативных правовых актов» [36, с. 13].

В 2019 г. Конституционный Суд Республики Беларусь также признал здесь пробел правового регулирования, указав на необходимость внести в Закон «О нормативных правовых актах» изменения, направленные на определение юридической силы и характера разъяснений применения нормативных правовых актов, даваемых уполномоченными государственными органами, в целях обеспечения конституционного принципа верховенства права, исключения правовой неопределенности [175].

В 2023 г. в п. 2 ст. 69 Закона «О нормативных правовых актах» было однозначно определено, что разъяснения применения нормативных правовых актов носят рекомендательный характер. При этом правовые последствия несоблюдения законодательства, допущенного вследствие исполнения разъяснений применения нормативных правовых актов, предоставленных государственными органами (организациями), могут устанавливаться законодательными актами.

Как представляется, требует дальнейшее научное изучение данного вопроса и развития его правовой регламентации. На наш взгляд, за разъяснениями, адресованными неограниченному кругу лиц, следует признавать правовой статус равный актам официального толкования, т.е. признать их юридическую обязательность. В свою очередь, за разъяснениями, выданными в рамках рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, – статус интерпретационных актов казуального толкования, т.е. такие акты юридически обязательны только для тех участ-

ников правоотношений, которым они адресованы, при условии, что такие разъяснения основаны на полной и достоверной информации, предоставленной субъектом запроса.

При этом, стремясь к правовой определенности в отношении статуса разъяснений нормативных правовых актов, необходимо:

- определить перечень государственных органов, которые уполномочены давать разъяснения, адресованные неограниченному кругу лиц;
- установить требования к процедуре принятия и форме такого разъяснения;
- определить порядок их обжалования;
- предусмотреть процедуру их изменений и отмены, а также юридическую судьбу разъяснений нормативных правовых актов после изменения или отмены толкуемого нормативного правового акта.

Например, в перечень государственных органов, которые уполномочены давать разъяснения, адресованные неограниченному кругу лиц, видится обоснованным включить республиканские органы государственного управления (министерства, государственные комитеты). В то же время право давать разъяснения в рамках рассмотрения обращений граждан и юридических лиц следует сохранить за всеми государственными органами, в т.ч. местного уровня, по вопросам, отнесенными к их компетенции.

В рамках обеспечения принципа гласности и системности правового регулирования, на наш взгляд, необходимо вести открытый банк данных разъяснений нормативных правовых актов, даваемых государственными органами. Такой банк данных должен содержать тексты разъяснений нормативных правовых актов, которые государственные органы дают как по собственной инициативе, адресуя их неограниченному кругу лиц, так и разъяснения, даваемые в рамках ответов на обращения граждан и юридических лиц с запросами о разъяснении положений нормативных правовых актов. При этом в последнем случае такие тексты разъяснений должны включаться в банк данных без сведений, распространение и (или) предоставление которых ограничено, например, без информации о частной жизни физического лица и его персональных данных.

Такой банк данных мог бы функционировать как часть Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь, обеспечивая для участников правовых отношений доступность разъяснений нормативных правовых актов через их открытое размещение в глобальной компьютерной сети Интернет, а также удобство их использования через их аккумули-

рование в одном месте и связанность таких разъяснений с соответствующими нормативными правовыми актами, размещенными на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь.

Подобный механизм будет способствовать системности и стабильности правового регулирования, поскольку будет формироваться целостная и согласованная система разъяснений нормативных правовых актов, что в конечном счете будет способствовать единообразному пониманию нормативных правовых актов, а значит и их единообразному применению.

В условиях функционирования подобной системы минимизируются случаи, когда в рамках ответов на обращения граждан и юридических лиц с запросами о разъяснении положений нормативных правовых актов, государственные органы в одинаковых правовых ситуациях разным субъектам дают противоположные по своей сути разъяснения на один и тот же вопрос.

Открытость и доступность разъяснений нормативных правовых актов продолжат совершенствование нормотворческой и правоприменительной деятельности в соответствии с принципом гласности. В определенной степени это будет и механизмом реализации принципа ответственности субъектов нормотворческой деятельности в вопросах толкования нормативных правовых актов, поскольку происходит обнародование и фиксирование текстов разъяснений нормативных правовых актов и данных о государственном органе и должностном лице, его давшим. Это также налагает обязанность на государственный орган относится к даче разъяснений максимально ответственно.

В конечном счете, правовая определенность в отношении правового статуса разъяснений нормативных правовых актов, даваемых государственными органами, ведение открытого банка данных таких разъяснений будут способствовать дальнейшей конституционализации нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Таким образом, исследовав нормотворческие принципы системности, комплексности и стабильности правового регулирования, можно сделать следующие выводы.

1. 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.

Воплощение в жизнь принципов системности и комплексности правового регулирования требует совершенствования имеющихся и разработки новых механизмов их реализации в нормотворческой деятельности.

2. Пакетный принцип подготовки проектов нормативных правовых актов как специальный инструмент обеспечения системности и комплексности правового регулирования должен реализовываться не только как разработка проектов законодательных актов совместно с развивающими их подзаконными актами.

Необходима организация симметричного взаимодействия органов законодательной, исполнительной и судебной власти: с одной стороны, разработка проекта законодательного акта должна осуществляться с привлечением представителей профильного органа исполнительной или судебной власти, с другой стороны, разработка развивающих подзаконных нормативных правовых актов должна осуществляться с привлечением депутатов законодательного органа, которые ответственны за подготовку закона, к которому исполнительный орган формирует подзаконные акты или судебный орган принимает акт нормативного характера по вопросам применения данного закона. Последующее участие депутатов законодательного органа в развитии подзаконного правового регулирования, установленного новым законом, усилит взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной власти в обеспечении конституционного правопорядка.

3. Роль органов конституционной юстиции в обеспечении системности и комплексности правового регулирования предполагает не только функцию «негативного законодателя» по исключению из правового регулирования противоречий, в т.ч. с конституцией, но и функцию субъекта, инициирующего нормотворческий процесс и восполняющего «правовой вакuum», когда имеет место бездействие нормотворческих органов. В этой связи необходимо предоставление Конституционному Суду права формулировать правовую позицию, основанную на толковании норм Конституции и иных правовых актов, о том, как преодолевать правовую неопределенность правоприменителю до ее устранения, в случае выявления таковой в процессе осуществления судом своих полномочий.

4. Реализация принципов системности и комплексности правового регулирования предполагает обязательное соблюдение условия о компактности законодательства. Достижение компактности законодательства имеет конституционно-правовое значение, т.к. чрезмерное разрастание нормативного массива, снижение обозримости и ясности законодательства, затрудненный поиск и усвоение норм права участниками правоотношений являются причинами дезориентации субъектов права и не способствует укреплению конституционного правопорядка.

Компактность законодательства должна достигаться через применение в нормотворческой деятельности правила «one in – one out» (один за один) с дальнейшим переходом к «one in – two out» (один за два), т.е. принятие нового нормативного правового акта предполагает отмену ранее действовавшего акта в этой сфере (в правиле «one in – two out» – предполагается отмена двух ранее действовавших актов). При этом данный механизм не призван укрупнять нормативные правовые акты через перемещение в них норм отменяемого акта, а должен служить инструментом исключения из действующего нормативного массива «устаревших» норм.

5. Принцип стабильности правового регулирования – это обеспечение баланса между постоянством и динамизмом правового регулирования, преемственность и предсказуемость правового регулирования.

Стабильность правового регулирования не может быть обеспечена только посредством такого инструмента, как «правотворческий мораторий». Недифференцированное использование «правотворческого моратория» по отношению ко всем отраслям законодательства является неразумной мерой в условиях динамичного развития некоторых видов общественных отношений, подлежащих правовому регулированию (гражданское, информационное и др. отрасли законодательства). Искусственная стабильность правового регулирования не согласуется с целью обеспечивать конституционный правопорядок, поскольку несоответствие содержания нормативных правовых актов современным потребностям общества затрудняет реализацию субъектами права своих конституционных интересов.

В рамках реализации принципа стабильности правового регулирования необходимо использование инструментов опережающего нормотворчества. В этой связи с конституционно-правовых позиций приоритетный характер приобретает конституционно-правовое планирование. В рамках конституционно-правового планирования предполагается, что орган конституционной юстиции в рамках ежегодных посланий должен формулировать нормотворческие предложения концептуального характера. В этих предложениях должны закладываться цели устойчивого конституционно-правового развития, подвергаться конституционно-правовому осмыслению новые

явления и тенденции в обществе и государстве, предлагаться новые гарантии конституционных прав и обязанностей. Такие предложения должны быть адресованы нормотворческим органам и признаваться частью текущего планирования нормотворческой деятельности.

Связующим звеном между постоянством и динамизмом законодательства должны стать правовая предсказуемость и последовательность правового регулирования. Предсказуемость обеспечивается надлежащей реализацией принципа гласности и демократизма в нормотворчестве, а последовательность правового регулирования – таким инструментом, как переходные положения. Конструирование переходных положений в нормативных правовых актах должно позволять реально реализовать конституционно защищаемые интересы гражданам и юридическим лицам, если имеет место принятие нормативного правового акта, ухудшающего правовое положение граждан и юридических лиц.

6. Системность, комплексность и стабильность правового регулирования должна также реализовываться на этапе толкования нормативного правового акта. В целях обеспечения конституционного правопорядка отношения, возникающие в связи с дачей разъяснений нормативных правовых актов государственными органами, требуют своего детального правового упорядочивания.

7. Исследовав нормотворческие принципы системности, комплексности, стабильности правового регулирования можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь.

7.1. В Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь предусмотреть процедуру последующего участия депутатов – членов постоянной комиссии, которая вела подготовку закона, в работе исполнительных и судебных органов по разработке развивающих данный закон подзаконных актов. Корреспондирующие нормы данному правилу должны быть также закреплены в Регламенте Совета Министров Республики Беларусь и Регламенте Пленума Верховного Суда Республики Беларусь.

7.2. Ст. 83 Закона «О конституционном судопроизводстве» дополнить положением, устанавливающим, что заключение, решение Конституционного Суда, содержащее указание на установленные факты правовой неопределенности в нормативных правовых актах, может определять позицию Конституционного Суда, основанную на толковании норм Конституции и иных правовых актах, о том, как преодолевать данную правовую неопределенность до ее устранения.

7.3. В политico-программных документах по вопросам совершенствования законодательства закрепить правило «one in – one out», т.е. принятие нового нормативного правового акта предполагает отмену ранее действовавшего акта в этой сфере либо их аккумуляцию.

7.4. Закрепить инструменты опережающего нормотворчества через введение системы конституционного правового планирования. В рамках конституционно-правового планирования предполагается, что орган конституционной юстиции в рамках ежегодных посланий должен формулировать нормотворческие предложения концептуального характера. В этих предложениях должны закладываться цели устойчивого конституционно-правового развития. Такие предложения должны быть адресованы нормотворческим органам и признаваться частью текущего планирования нормотворческой деятельности, а главным образом, содержать концептуальные положения будущего нормативного правового акта.

7.5. Положения Закона «О нормативных правовых актах» (п. 4 ст. 66), посвященных вопросам переходных положений «нового» нормативного правового акта, ухудшающего правовое положение граждан и юридических лиц, дополнить требованиями о необходимости установления срока достаточного для полной реализации субъективных прав, возникших на основании прекративших действие нормативных правовых предписаний, но полностью не реализованных.

7.6. В ст. 69 Закона «О нормативных правовых актах» далее развивать правовой статус письменных разъяснений нормативных правовых актов. За разъяснениями, адресованными неограниченному кругу лиц, закрепить правовой статус равный актам официального толкования. За разъяснениями, выданными в рамках рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, – статус интерпретационных актов казуального толкования, т.е. такие акты юридически обязательны только для тех участников правоотношений, которым они адресованы, при условии, когда такие разъяснения основаны на полной и достоверной информации, предоставленной субъектом запроса.

7.7. Создать на базе Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь открытый банк данных разъяснений нормативных правовых актов, даваемых государственными органами. Данный банк данных должен содержать тексты разъяснений нормативных правовых актов, которые государственные органы дают как по собственной инициативе, адресуя их неограниченному кругу лиц, так и разъяснения, даваемые в рамках ответов на обращения граждан и юридических лиц с запросами о разъяснении положений нормативных правовых актов.

ГЛАВА 3

ЦИФРОВИЗАЦИЯ И ПРИНЦИПЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА¹

3.1 Цифровизация нормотворческой деятельности

Исследования правовой регламентации отношений, формирующихся в результате цифровой трансформации общества, составляют авангард современной научной юридической мысли, и это вполне обосновано. Цифровизация как изменяет привычные общественные отношения (цифровизация экономики, политики, образования и других сфер общественной жизни), так и является катализатором совершенно новых, ранее не существовавших, типов связей между членами общества (использование систем искусственного интеллекта, взаимодействие в социальных сетях и межавтоселенных, создание цифровых двойников объектов и субъектов реального мира и др.). Разумеется, цифровизация оказывает существенное влияние и на нормотворчество и его принципы в самых различных аспектах.

В 2023 г. Закон «О нормативных правовых актах» был дополнен положением, которым к числу основных принципов нормотворческой деятельности был отнесен принцип цифровизации. При этом было определено, что принцип цифровизации обеспечивается широким применением информационных технологий на всех стадиях нормотворческого процесса, в т.ч. за счет развития электронного документооборота, максимального использования цифровых инструментов в процессе нормотворческой деятельности.

Следует признать, что в настоящее время цифровизация нормотворческого процесса является важным инструментом создания и функционирования эффективной системы нормативных правовых актов. Можно констатировать, что сегодня в Республике Беларусь все стадии нормотворческого процесса прошли определенную «оцифровку»: функционирование автоматизированной информационной системы, обеспечивающей формирование Национального реестра правовых актов Республики Беларусь (АИС НРПА); ведение электронного банка данных проектов законов; публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов в сети Интернет; электронное официальное опубликование нормативных правовых актов и др.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований (грант БРФФИ № Г24М-050 «Реализация нормотворческого принципа цифровизации в Республике Беларусь»).

В 2025 г. запущена новая автоматизированная информационная система по обеспечению нормотворческого процесса (АИС «Нормотворчество») [215], которая обеспечивает автоматизацию электронного информационного взаимодействия государственных органов, иных организаций (должностных лиц) при осуществлении нормотворческой деятельности. Целью системы является создание комплексной цифровой платформы для межведомственного взаимодействия в сфере нормотворчества, что призвано обеспечить прозрачность и открытость процесса разработки правовых актов с применением передовых информационных технологий, включая искусственный интеллект.

АИС «Нормотворчество» обеспечивает: автоматизацию электронного информационного взаимодействия между участниками АИС «Нормотворчество»; интеграционное взаимодействие и информационный обмен с внешними информационными системами и ресурсами; подготовку проектов нормативных правовых актов с использованием программных средств, необходимых шаблонов и государственных информационно-правовых ресурсов; автоматизацию функций контроля за сроками в нормотворческом процессе, наличием обязательных документов, прилагаемых к проекту нормативного правового акта, визы, подписи должностного лица; создание системы сбора, обработки и анализа данных о нормотворческой деятельности; информационную безопасность в рамках единой защищенной виртуальной среды взаимодействия; комплексное хранение информации в отношении нормативных правовых актов (их проектов); устранение дублирования проектов нормативных правовых актов при их подготовке [215].

При этом потенциал цифровизации нормотворческого процесса видится неисчерпанным. Например, в настоящее время в юридической науке формируется концепция цифрового нормативного правового акта [302, с. 137].

Цифровой нормативный правовой акт представляет собой переход к принципиально новой парадигме взаимодействия субъекта права и правового текста. Ключевым свойством цифрового нормативного правового акта становится его интерактивность, при которой процесс поиска и усвоения правовых норм осуществляется через диалог между участником правоотношений и актом. Фактически, цифровой нормативный правовой акт трансформируется из пассивного источника информации в активную справочно-нормативную систему, способную генерировать ответы на целевые запросы пользователей, в т.ч. детализировать алгоритм юридически значимых действий, необходимых для реализации конкретного правового интереса.

Данная трансформация ставит под сомнение значимость ряда традиционных требований нормотворческой техники. Так, классические постулаты о ясности, обозримости и компактности изложения нормативных предписаний, а также требования о логичной структурированности акта, разработанные для аналоговой эпохи, могут утратить свою необходимость. Их функциональное назначение – обеспечение доступности, систематизированности права, простоты и быстроты поиска нужной нормы – в значительной степени берет на себя интерфейс и поисковый механизм цифрового нормативного правового акта.

Отсутствие необходимости вручную ориентироваться в тексте акта позволяет наполнять его беспрецедентным объемом нормативного материала. Цифровой нормативный правовой акт может содержать исчерпывающие предписания, регулирующие как общие, так и частные случаи, включая многочисленные исключения и специальные процедуры, что ведет к созданию высокоадаптивной и плотной правовой среды.

В то же время с конституционно-правовых позиций цифровой нормативный правовой акт требует своего осмыслиения 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.

Перспективным направлением развития цифровизации нормотворчества видится интеграция технологий больших данных и предиктивной аналитики. Анализ массивов данных о правоприменительной практике, экономических и социальных показателях позволяет перейти к проактивному нормотворчеству. С помощью алгоритмов машинного обучения становится возможным прогнозировать последствия принятия тех или иных нормативных решений, выявлять лакуны и коллизии в законодательстве до их возникновения в реальных правоотношениях, а также оценивать эффек-

тивность действующих норм на основе объективных данных, а не только экспертных заключений.

Следует констатировать, что цифровизация является позитивным явлением и позволяет повысить эффективность и качество нормотворческой деятельности. Но цифровизация, будучи важным инструментом модернизации нормотворческого процесса, не может рассматриваться в качестве основного принципа нормотворческой деятельности, поскольку не определяет его сущностные характеристики. В этой связи следует согласиться с мнением В.А. Шаршуна, который отмечает, что цифровизация не может являться основным принципом нормотворческой деятельности и закрепление такого принципа в Законе «О нормативных правовых актах» нецелесообразно [314, с. 165]. Цифровизация относится к инструментальным средствам нормотворческой деятельности, не влияет на сущность права, его гуманистическую или нравственную направленность. Превращение цифровизации в основной принцип нормотворчества создает угрозу дегуманизации права.

Цифровизация нормотворческой деятельности, разумеется, оказывает влияние на механизм реализации многих принципов нормотворчества. Принцип демократизма – через использование краудсорсинговых платформ, которые позволяют организовать совместную работу государственных органов и граждан на всех стадиях нормотворческого процесса. Принцип гласности претерпевает значительные изменения, выражющиеся в создании единых открытых цифровых систем правовой информации, делающие правовые документы более понятными и доступными для широкой аудитории. Принцип научности, системности, комплексности правового регулирования усиливаются за счет возможностей технологий искусственного интеллекта в экспертном сегменте нормотворческой работы.

Следует констатировать, что цифровизация нормотворческой деятельности представляет собой сложный, многогранный и необратимый процесс, оказывающий трансформационное воздействие на все этапы создания права. От автоматизации рутинных процедур и обеспечения прозрачности процесса современное общество движется к становлению принципиально новых форм права, таких, например, как цифровой нормативный правовой акт. Внедрение таких систем, как АИС «Нормотворчество», использование больших данных и искусственного интеллекта, открывает значительные возможности для повышения эффективности, качества и научной обоснованности принимаемых правовых решений.

При этом цифровизация, будучи мощным инструментом модернизации, не должна подменять собой сущностные, содержательные начала

нормотворчества. Ее роль должна оставаться вспомогательной, служебной по отношению к принципам конституционности, демократизму, гуманизму. Ключевой задачей на современном этапе является нахождение сбалансированного подхода, при котором технологический прогресс будет способствовать не дегуманизации, а, напротив, усилению человекоориентированности права.

Однако следует признать, что цифровизация общества порождает новые объекты регулирования, требует новых правовых конструкций и меняет саму логику правового воздействия.

3.2 Цифровая трансформация содержания нормативных правовых актов

Под цифровизацией нормотворчества следует понимать не только трансформацию нормотворческого процесса или формы нормативных правовых актов, но и изменение их содержания, формирование новых подходов к их наполнению в условиях цифровизации общественных отношений.

В первую очередь, это появление нормативных правовых актов с новым «цифровым» предметом правового регулирования. Например, законодательство: о разработке и применении систем искусственного интеллекта и робототехники; о разработке и применении технологий виртуальной и дополненной реальности, технологий беспроводной связи; об обороте различных цифровых активов: криптовалюты, невзаимозаменяемые токены (NFT), собственность в метавселенных и т.д. ; о правовом режиме персональных данных, общедоступных данных, Big Data; об идентификации субъектов в цифровом пространстве и юридическом взаимодействии между ними; об информационной безопасности; и др.

Обратим внимание, что в данной области правового регулирования особое значение получает опережающее нормотворчество, о которым мы писали выше в рамках исследования принципов системности, комплексности и стабильности правового регулирования. Опережающее нормотворчество – это подготовка и принятие нормативных правовых актов, которые должны регулировать складывающиеся или прогнозируемые к появлению общественные отношения. Цель опережающего правотворчество – не допустить «правового вакуума» в условиях динамично развивающихся общественных отношений, а также задать нужный вектор развития новых общественных отношений в соответствии с конституционными целями. Нормативный правовой акт, опережающий существую-

щий уровень политического и социально-экономического развития, задает рамки и направление будущего развития новых общественных отношений. В конечном счете, опережающее нормотворчество призвано служить элементом поддержания конституционного правопорядка в сфере «цифровых» отношений.

Однако цифровизация содержания нормативных правовых актов – это также пересмотр подходов к наполнению нормативных правовых актов с позиций цифровизации, главным образом, трансформация положений о субъектах правовых отношений, их правах и обязанностях, порядке реализации прав и обязанностей, процедурах применения права, юридической ответственности и др. В условиях цифрового общества требуется переход к принципиально новому стилю нормотворческого мышления, при котором содержание почти каждого нормативного правового акта может быть дополнено цифровыми инструментами в целях повышения эффективности нормативно-правового регулирования.

В этой связи, как нам представляется, есть необходимость держать в фокусе юридических исследований не только вопросы цифровой трансформации нормотворческого процесса, но и общие вопросы «оцифровки» содержания нормативных правовых актов. В настоящее время отдельные вопросы этой проблемы рассматриваются в работах таких белорусских ученых, как М.С. Абламейко, Г.А. Василевич, В.И. Павлов, В.А. Шаршун, И.В. Шахновская и др. Исследования также проводятся учеными Национального центра законодательства и правовой информации Республики Беларусь. При этом присутствует потребность в комплексном изучении вопросов трансформации содержания нормативного правового акта в условиях цифровизации, выработке общих научно обоснованных подходов к наполнению нормативных правовых актов нового поколения.

Рассмотрим вопросы цифровой трансформации содержания нормативного правового акта в разрезе следующих основных вопросов, составляющих базовое наполнение нормативного правового акта: субъекты правовых отношений, их права и обязанности, порядок реализации прав и обязанностей, процедуры применения права, юридическая ответственность.

1. Цифровая трансформация содержания нормативных правовых актов в контексте субъектов правовых отношений.

В юридической науке активно ведутся исследования проблем о возможном изменении субъектного состава правовых отношений. Как представляется, преждевременно ожидать глобальных изменений в блоке физических лиц, например, нет оснований говорить о том, что в скором времени человекоподобные роботы приобретут правоспособность равную человеку,

и это, предположим, вызовет необходимость в нормативных правовых актах вводить градацию антропоморфный и неантропоморфный робот.

В то же время значительная часть правовых изысканий сконцентрирована на вопросе о потенциальной возможности признания частичной правосубъектности за системами искусственного интеллекта. В этой связи в юридической доктрине активно ведется разработка категории «электронное лицо» [130;131], под которой понимается юридическая конструкция, предполагающая предоставление определенной правосубъектности системам искусственного интеллекта.

Эта категория уже находит свое воплощение в нормативно-правовой плоскости. Так, Европейским парламентом 16 июля 2017 г. принята резолюция «Гражданско-правовые нормы о робототехнике» [327], в которой предлагается в будущем роботов высокой степени автономности признавать электронными лицами (англ. *electronic person*). Согласно указанному документу, для признания роботов электронными лицами следует учитывать следующие критерии: 1) способность обмениваться данными с окружающей средой и анализировать их; 2) способность адаптировать свое поведение в соответствии с окружающей средой; 3) способность самообучаться на своем опыте и взаимодействия с окружающей средой; 4) способность функционировать при минимальной физической поддержке других субъектов; 5) отсутствие жизни с биологической точки зрения. Этот особый правовой статус в т.ч. предполагает возможность такого автономного робота нести ответственность за причиненный им ущерб в тех случаях, когда он принимал решения автономно (п.59).

В свою очередь, Закон об искусственном интеллекте (Регламент Европейского союза об искусственном интеллекте) [324], принятый Европейским парламентом 13 марта 2024 г. и одобренный Советом Европейского союза 21 мая 2024 года, не содержит нормы, предоставляющие какую-либо правосубъектность системам искусственного интеллекта независимо от степени их автономности. Акт, в большей части, направлен на обеспечение безопасности и прозрачности использования искусственного интеллекта, а также соблюдения прав человека в различных сценариях его использования государством и бизнесом. Тема о возможных моделях юридической ответственности за вред, причиненный системами искусственного интеллекта, является не менее популярной, чем проблема его правосубъектности. Здесь, как правило, исследуются вопросы объективной ответственности, управления рисками, введения системы страхования и др. [225].

В целом, следует констатировать что в юридической доктрине и нормативно-правовой плоскости отдельных государств и межгосудар-

ственных образований отсутствует единая позиция относительно правового статуса систем искусственного интеллекта, в том числе и в оболочке роботов высокой степени автономности. Однако, на наш взгляд, в силу распространения систем искусственного интеллекта в различных сферах общества уже присутствует необходимость разработки института квалифицированной ответственности в отношении систем искусственного интеллекта. Например, здесь может идти речь о выработке правил ограничения, временного блокирования, удаления систем искусственного интеллекта при наличии угроз правопорядку. Вопрос юридической ответственности электронных лиц является достаточно дискуссионным.

Как представляется, сегодня перед формированием правовой позиции в отношении новых субъектов правовых отношений, следует закончить правовое оформление цифровой трансформации «типовых» субъектов права. Одним из таких примеров является правовая категория электронного юридического лица, которая созвучна категории «электронное лицо», однако предполагает лишь некоторую цифровую трансформацию такого типичного субъекта правоотношений как «юридическое лицо» и не имеет прямой связи с вопросом правосубъектности систем искусственного интеллекта.

В соответствии с Гражданским кодексом Республики Беларусь от 7 декабря 1998 №218-З [50] (ст.44), юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, несет самостоятельную ответственность по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, прошедшая в установленном порядке государственную регистрацию в качестве юридического лица либо признанная таковым законодательным актом. Категория «юридическое лицо» с вышеупомянутым «электронным лицом» имеет важное сходство: они являются примером юридической фикции, признаются субъектом правоотношений для того, чтобы само правоотношение могло состояться несмотря на то, что такой субъект в объективной реальности не существует, не имеет сознания и воли.

В условиях современного цифрового общества юридическое лицо может стать еще большей «фикцией», что связано с процессами перехода внешней деятельности юридического лица из физического пространства в цифровое. Ряд видов экономической деятельности не предполагает наличие производственных помещений или офисов, главным образом, в сфере информационных технологий. Договорные отношения с контрагентами оформляются посредством электронного документооборота (институт смарт-контрактов и вовсе минимизирует человеческое участие в договор-

ной работе). В свою очередь, трудовые отношения с работниками строятся в плоскости дистанционного труда, т.е. когда работник выполняет работу вне места нахождения нанимателя с использованием для выполнения этой работы и осуществления взаимодействия с нанимателем информационно-коммуникационных технологий.

Говорить можно не только о переходе юридического лица из физической оболочки в цифровую с позиций внешней деятельности, но и внутренней организации. Рассмотрим ряд таких основных аспектов:

- учредительные документы электронного юридического лица могут представлять собой электронные документы, доступные для ознакомления и работы с ними на цифровой платформе;
- уставной фонд (для коммерческих юридических лиц) может состоять из цифровых активов: конвертируемые виртуальные валюты, криптовалюты, невзаимозаменяемые токены (NFT), имущество в метавселенных и т.п.;
- органы юридического лица могут представлять из себя цифровую платформу принятия решений и осуществления контроля за деятельностью организаций; как в настоящее время предпринимаются попытки проведения судебных заседаний с использованием технологии виртуальной реальности, так и коллегиальные органы юридического лица (собрание, совет, правление и т.д.) могут осуществлять свою работу, например, в метавселенной;
- место нахождение юридического лица из физического адреса может быть трансформировано в цифровое место нахождение: доменное имя, e-mail, никнейм в социальных сетях и др. При этом такие формы коммуникации могли бы считаться надлежащим способом взаимодействия с этим юридическим лицом при направлении обращений физических и юридических лиц (контрагентов, работников), официальным способом взаимодействия с государственными органами при осуществлении контрольно-надзорных функций.

Однако для успешного внедрения категории «электронное юридическое лицо» необходима разработка международных стандартов и модельных законов, которые бы гармонизировали подходы различных государств к вопросам регистрации, налогообложения, отчетности и надзора за такими субъектами. Это позволит избежать правовых коллизий в трансграничной деятельности и создаст условия для развития глобальной цифровой экономики. Особого внимания заслуживает вопрос о юрисдикции и применимом праве в отношении споров с участием электронных юридических лиц. При отсутствии физического адреса традиционные коллизионные привязки (место нахождения юридического лица, место совершения

действия) теряют однозначность. В качестве новых критериев могут выступать место регистрации цифрового домена, юрисдикция цифровой платформы, на которой работает лицо, или местонахождение его учредителей. Разрешение этой проблемы также требует международного сотрудничества.

Таким образом, на современном этапе развития цифрового общества категория «юридическое лицо» может быть дополнено такой своей разновидностью как электронное юридическое лицо, которое предполагает переход юридического лица из физической оболочки в цифровую, т.е. внутреннее и внешнее функционирование таких юридических лиц будет осуществляться в цифровой среде. В первую очередь, это касается коммерческих юридических лиц, но в определенной степени применимо и к некоммерческим юридическим лицам, политическим партиям, общественным объединениям, а также государственным органам. Ведь последние формально имеют статус юридического лица, и фактически – в некоторых моментах схожую внутреннюю и внешнюю деятельность.

Политические партии и общественные объединения соответственно могут трансформироваться в электронные политические партии и электронные общественные объединения. Например, определение электронной политической партии можно формулировать следующим образом: общественное объединение людей в цифровом пространстве, которые преследуют политические цели, в т.ч. посредством участия в выборах, при этом выявление и выражение политической воли граждан осуществляется различными цифровыми инструментами. В первую очередь, само объединение граждан с общими политическими интересами и идеалами, взаимодействие членов партии происходит в цифровой среде (интернет-сообщества, сообщества в социальных сетях и т.п.). Такая политическая партия, как и электронное юридическое лицо, не нуждается в физической оболочке (проведение онлайн учредительных съездов, наличие физического юридического адреса и т.д.), как этого требует действующее законодательство о политических партиях.

Главным образом, деятельность электронной политической партии: разработка и продвижение политических программ; работа с общественным мнением; проведение собраний членов партии, участие в управлении государственными и общественными делами и др. также предполагает переход в цифровой формат. Так, разработка политически программ, обращений и заявлений к общественности может осуществляться на основе краудсорсинговых технологий, которые предполагают решение каких-либо задач силами достаточно широкого круга заинтересованных лиц, деятельность которых

координируется на цифровой платформе. Здесь различные инструменты интернет-общения (голосование за или против проекта текста в целом, его отдельных положений, размещение замечаний к проекту, формулирование к проекту предложений, которые также могут быть оценены другими пользователями и т.п.) позволяют сформировать согласованный с большинством заинтересованных лиц политический документ.

Разумеется, здесь также, как и в случае с электронными юридическими лицами, возникает проблема обеспечения конституционных интересов личности, общества, государства в условиях осуществления партией деятельности в цифровой среде, которая не в полной мере доступна государству для осуществления контроля.

Продолжая линию цифровой трансформации юридических лиц, обращает на себя внимание и вопрос возможного появления электронных государственных органов. Как представляется, возможен переход отдельных государственных органов полностью в цифровую среду, т.е. государственный орган из физической оболочки (административное здание, почтовый адрес, номера стационарных телефонов, график личного приема и т.д.) будет перенесен в цифровую среду (цифровая платформа взаимодействия государственного органа с гражданами и юридическими лицами, должностных лиц между собой и с другими государственными органами, доменное имя, e-mail, аккаунты в социальных сетях, в т.ч. для обращений граждан и юридических лиц т.д.). В данном случае мы говорим лишь об изменении внутренней организации государственного органа и формы взаимодействия с иными участниками правоотношений, но с точки зрения кадрового устройства – изменений нет: электронный государственный орган состоит из государственных служащих – физических лиц, которые занимают государственные должности и осуществляют посредством цифровых инструментов государственно-властные полномочия.

В то же время в рамках цифровой трансформации государственных органов речь может идти и о создании цифрового должностного лица, под которым мы понимаем уже не физическое лицо, а систему искусственного интеллекта, осуществляющую государственно-властные полномочия. Например, рассмотрение обращений граждан, осуществление административных процедур и т.п. На наш взгляд, это даже не требует пересмотра парадигмы о субъектах права, т.к. можно вести речь не о признании искусственного интеллекта субъектом права, а только лишь о признании его инструментом осуществления государственных функций. Правоотношения также будут возникать между государством и гражданами (или юридическими лицами).

Переход к электронным государственным органам и цифровым должностным лицам будет способствовать экономии средств на содержание государственного аппарата, способствовать прозрачности деятельности, минимизации коррупционных проявлений.

Однако в условиях цифровой трансформации государственного аппарата «утилитарное рассмотрение государства на уровне института обслуживания потребностей населения» [69, с. 59] неверно. Физическое воплощение отдельных государственных органов: административное здание, материальные атрибуты власти, физический контакт с должностным лицом, выступают важным элементом государственности и позволяет государствам выполнять особую функцию в обществе. Следует признать, что «роль государства нельзя свести исключительно к сервисной деятельности. Существует целый ряд ситуаций, в которых «оцифровка» взаимоотношений человека, общества и государства является недопустимой и разрушающей само понимание государства как особого общественного института, укорененного в истории и культурной традиции» [5, с. 17].

Если деятельность государства представить в таких плоскостях, как правотворчество, правоприменение и отправление правосудия, то появление электронных государственных органов и цифровых должностных лиц допустимо в отдельных сферах правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, главным образом, в части осуществления административных процедур (разумеется, с сохранением права физического лица на рассмотрение его обращения человеком, а не системой искусственного интеллекта, для исключения формального подхода при разрешении нетипичных жизненных ситуаций и обеспечения справедливого правоприменительного решения).

Внедрение электронных государственных органов и цифровых должностных лиц в систему отправления правосудия также возможно, где речь идет о применении формализованных составов (например, административная ответственность за нарушение правил дорожного движения, где в качестве санкции предполагается штраф). В то же время, важно понимать, что существуют категории дел, рассмотрение которых в обязательном порядке требует очного присутствия в суде (например, уголовные дела, дела о лишении водительских прав, дела о лишении родительских прав и т.п.). Это связано не только с необходимостью установления истины, но и с выполнением государством символической и воспитательной функций. Физическое здание суда или государственного учреждения является материальным воплощением власти закона, а личный контакт с судьей подчеркивает серьезность разбирательства и индивидуальный подход

к решению судьбы человека. Полная цифровизация в этих сферах может привести к ощущению отчуждения гражданина от государства, восприятию его как формального механизма. Поэтому баланс между эффективностью и человечностью является важным вызовом при проектировании электронных государственных органов.

В целом, говоря о цифровой трансформации субъектного состава правовых отношений, следует констатировать следующее.

На современном этапе развития цифрового общества категория «юридическое лицо» может быть дополнено такой своей разновидностью, как электронное юридическое лицо, которое предполагает переход юридического лица из физической оболочки в цифровую, т.е. внутреннее и внешнее функционирование таких юридических лиц будет осуществляться в цифровой среде. В первую очередь это касается коммерческих юридических лиц, но в определенной степени применимо к некоммерческим юридическим лицам, политическим партиям, общественным объединениям, а также государственным органам.

В нормативно-правовую плоскость следует ввести категорию «электронное юридическое лицо», предусматрев возможность юридическому лицу полностью осуществлять внутреннюю и внешнюю деятельность в цифровой среде (например, такой элемент, как место нахождение юридического лица в виде физического адреса должен стать факультативным). При этом выделение отдельной категории «электронное юридическое лицо» (а также включение в наименование юридического лица указание «электронное») будет одним из элементов обеспечения безопасности интересов личности, общества, государства при появлении таких субъектов права. С одной стороны, указание на электронную форму юридического лица обозначает риски для субъектов, которые взаимодействуют с таким лицом, с другой – позволяет законодателю формировать специальный правовой статус для электронных юридических лиц.

Дальнейшем этапом развития категории «юридическое лицо» может стать его трансформация из электронного юридического лица в цифровое юридическое лицо, где отличительным признаком будет являться то, что его полное или частичное управление будет осуществляться системой искусственного интеллекта.

Цифровая трансформация блока юридических лиц требует разработки дополнительных правовых гарантий обеспечения конституционного правопорядка. Введение новых элементов в субъектный состав правоотношений не должно влечь понижение уровня правовой защищенности иных субъектов права, снижать уровень эффективности контрольно-надзорной деятельности государства.

2. Цифровая трансформация содержания нормативных правовых актов в контексте прав и обязанностей субъектов правовых отношений, процедур реализации права.

Трансформация общественных отношений в условиях цифровизации также предполагает отражение этих изменений в законодательных перечнях прав и обязанностей участников правовых отношений. В силу разнообразного влияния цифровых технологий на общественные отношения возникает необходимость как изменения существующих прав и обязанностей, так и закрепления новых.

В настоящее время в юридической наук активно ведется дискуссия о формировании цифровых прав человека. В.Д. Зорькин говорит о том, что цифровые права человека – это конкретизация универсальных прав человека в условиях цифровой трансформации (гражданских, политических, экономических и др.) [65]. М.С. Абламейко допускает признание цифровых прав в качестве самостоятельной группы прав [1, с. 22], в которую могут быть включены: право на доступ к информации и доступ к информационно-коммуникационным средствам и технологиям; право на доступ в Интернет; право на защиту частной жизни и персональных данных; имущественные права в цифровом имущественном обороте; приоритет сохранения и развития человека в контексте создания искусственного интеллекта и др. На данный момент единый и системный подход в юридической науке по этому вопросу еще не выработан. При этом практическое закрепление этих прав в законодательстве различных стран уже происходит. Право на доступ в Интернет, как фундаментальное условие реализации других цифровых прав, было признано на законодательном уровне в нескольких странах: Греция (право на участие в информационном обществе), Финляндия (право на широкополосный Интернет-доступ для каждого гражданина), Франция (доступ в Интернет как неотъемлемое право человека) и др.

Однако уже сейчас понятна необходимость включения в отдельные нормативные правовые акты более детализированных прав и обязанностей, обусловленных цифровизацией общественных отношений. В частности, применительно к такому элементу цифровизации, как искусственный интеллект, можно говорить о формировании следующего общего списка новых прав и обязанностей субъектов правовых отношений, подлежащих отражению, например, в трудовом и банковском законодательстве:

- право физического лица знать о том, что он взаимодействует с системой искусственного интеллекта при реализации своих прав и обязанностей (например, при прохождении собеседования при приеме на работу или при прохождении аттестации у нанимателя, при обращении

в банки и небанковские кредитно-финансовых организаций, при рассмотрении обращения и др.);

- право физического лица на рассмотрение обращения или дела человеком, а не системой искусственного интеллекта при реализации своих прав и обязанностей (например, при принятии решения об отказе в приеме на работу, определении работника, подлежащего сокращению; при принятии банком или небанковской кредитно-финансовой организацией решения об отказе в предоставлении услуги и др.);
- обязанность физического лица владеть навыками безопасного использования цифровых технологий в целях защиты своих интересов и интересов других лиц;
- и др.

При этом важно отметить, что формирование новых прав и обязанностей не должно приводить к созданию избыточных административных барьеров и препятствовать технологическому прогрессу. Законодателю необходимо найти баланс между защитой субъектов права и созданием благоприятной среды для инноваций. Например, регламентирование взаимодействия с системами искусственного интеллекта может быть дифференцировано в зависимости от уровня риска, который представляет собой такое взаимодействие для прав и законных интересов субъектов права. В случаях с низким уровнем риска (например, использование чат-бота для первичной банковской консультации) такое регламентирование может быть упрощенным, в то время как в высокорисковых ситуациях (трудоустройство, кредитование) – более детализированным.

Изменение подходов к формированию перечня прав и обязанностей субъектов правоотношений в условиях цифровизации обусловлен тем, что здесь возникает новая группа отношений, подлежащих правовому регулированию. Так, право физического лица знать о том, что он взаимодействует с системой искусственного интеллекта и право физического лица на рассмотрение его вопроса человеком, а не системой искусственного интеллекта направлено на преодоление риска небезопасности искусственного интеллекта и возможной дегуманизации права. С точки зрения трудовых отношений это хорошо иллюстрируется следующим примером: «в 2014 году компания Amazon заказала группе разработчиков создание программы с элементами искусственного интеллекта для поиска работников. В 2015 году разработчики программы заметили, что система подбирает специалистов-женщин гораздо реже, чем мужчин. Это произошло потому, что алгоритм обучался на базе, в которую вошли резюме всех сотруд-

ников Amazon за последние десять лет, а мужчин в выборке было гораздо больше, чем женщин, поэтому искусственный интеллект пришел к выводу, что кандидаты-мужчины предпочтительней. Amazon отредактировала алгоритм, но это не дало гарантий, что он не будет дискриминировать кандидатов по другим признакам, поэтому к началу 2017 года компания решила отказаться от использования данной системы» [298, с.54].

Данный пример наглядно демонстрирует феномен «смещения алгоритма», «алгоритмической предвзятости» (algorithmic bias), который становится важным вызовом в повсеместном использовании систем искусственного интеллекта. Борьба с дискриминационными последствиями работы систем искусственного интеллекта требует закрепления в нормативных правовых актах не только специальных прав, но и обязанностей для разработчиков и операторов таких систем. К ним можно отнести обязанность по проведению обязательного аудита алгоритмов на предмет дискриминации, публикации методологии обучения систем искусственного интеллекта, ведения реестров высокорисковых систем искусственного интеллекта и предоставления регуляторам доступа к их исходным данным и алгоритмам для проверки.

Здесь можно отметить, что в Законе об искусственном интеллекте (Регламент Европейского союза об искусственном интеллекте) [324] системы искусственного интеллекта, используемые в трудовой сфере, в т.ч. по подбору работников, классифицируются как системы высокого риска, что накладывает на их разработчиков и операторов строгие обязательства по соответствию алгоритмов требованиям прозрачности и человеческому надзору. Таким образом, формируется международная правовая тенденция, направленная на минимизацию дискриминационных последствий внедрения систем искусственного интеллекта.

Трансформация законодательства в условиях цифровизации также предполагает изменение порядка реализации прав и обязанностей. Это, как правило, предполагает внедрение электронного документооборота в различные сферы правовых отношений. Некоторые институты уже нашли свое воплощение в действующем законодательстве: электронное обращение; гражданско-правовой договор в электронном виде; электронная лицензия и др. Ряд институтов могут быть реализованы в перспективе: электронное свидетельство (удостоверение) о государственной регистрации объекта недвижимого имущества, транспортного средства и т.п.; электронное дело об административном правонарушении и электронное уголовное дело; электронный трудовой договор, электронная трудовая книжка; электронное свидетельство о заключении брака и др.

Здесь важно изменение процедуры реализации права именно в таких параметрах: из очной, бумажной и длительной – в дистанционную, мгновенную и основанную на доверии к цифровым системам.

Рассмотрим возможные направления трансформации, например, трудового законодательства в этом аспекте. Здесь мы можем вести речь о таких институтах, как электронный документооборот между нанимателем и работником, электронный трудовой договор, электронная трудовая книжка и т.п.

На данный момент Трудовой кодекс Республики Беларусь допускает электронный документооборот только для дистанционных работников. Например, письменные задания нанимателя, иная информация для исполнения трудовых обязанностей, результаты выполненной работы, заявления и объяснения работника, уведомления, приказы и иные документы нанимателя, связанные с изменением и прекращением трудового договора, могут направляться сторонами трудового договора в форме электронных документов или сообщений в электронном виде (в т.ч. СМС-сообщениями, файлами и записями). При этом, в случае необходимости ознакомления работника с документами под роспись, работник, выполняющий дистанционную работу, может быть ознакомлен с ними путем обмена электронными документами или файлами с текстами этих документов в электронном виде с последующим направлением в течение двух рабочих дней работнику копий документов на бумажном носителе заказным почтовым отправлением с уведомлением о его вручении.

Как представляется, присутствует необходимость предусмотреть возможность использовать электронный документооборот в отношении всех категорий работников. При этом использовать более «смелый» подход во внедрении электронного документооборота в трудовые отношения. Сегодня Трудовой кодекс Республики Беларусь предусматривает значительный перечень документов, с которыми наниматель обязан знакомить работника под роспись: с приказом о приеме на работу (ст. 26); с документами, определяющими порученную работу, условия и оплату труда, права и обязанности работника (ст. 54); с коллективным договором, соглашением и документами, регламентирующими внутренний трудовой распорядок (ст. 54); с приказами об изменении условий и прекращении трудового договора (ст. 55), с приказами о дисциплинарном взыскании (ст. 199) и др.

В настоящее время в Трудовой кодекс Республики Беларусь внесены изменения, направленные на развитие электронной формы взаимодействия нанимателя и работника. В частности, предупреждение работника, получение от него согласия, ознакомление, в т.ч. под роспись, с локальными пра-

вовыми актами, приказами (распоряжениями) нанимателя, уведомлениями, требованиями и иными документами, ведение которых предусмотрено законодательством о труде, а также обращение работника к нанимателю и иные действия, предусмотренные Трудовым кодексом, кроме заключения, продления и изменения трудовых договоров, договоров о полной материальной ответственности, могут совершаться в электронном виде при условии, что программно-технические средства, используемые нанимателем, позволяют однозначно идентифицировать работника, а также с использованием электронной цифровой подписи. Решение о совершении таких действий в электронном виде и порядок их совершения будет устанавливаться локальными правовыми актами.

Такой подход позволяют более оперативно выполнять нанимателю обязанность по ознакомлению работников с приказами (распоряжениями), локальными правовыми актами, минимизирует издержки нанимателя на выполнения процедуры ознакомления.

Переход на электронный документооборот во взаимоотношениях нанимателя и работника – это в определенной степени и потенциал для повышения правовой культуры в трудовых отношениях, поскольку работник всегда будет иметь быстрый доступ к кадровым документам. Работник сможет ознакомиться с кадровыми документами в удобное для него время в располагающей для этого обстановке. При возникновении необходимости работник сможет консультироваться по вопросам защиты своих трудовых прав более предметно, имея в распоряжении электронные копии кадровых документов.

Однако, на наш взгляд, в целях защиты интересов работника и преодоления проблем цифровой безграмотности на первоначальном этапе введения электронного документооборота во взаимоотношения между нанимателем и работником необходимо предусмотреть правило, что это возможно только при наличии соглашения между сторонами. Видится обоснованным предоставить именно работнику право по его заявлению перейти на электронный документооборот во взаимодействии с нанимателем, где фактом ознакомления под роспись с кадровыми документами будет считаться, например, отправка нанимателем их электронных копий на e-mail, который указал работник.

Также видится разумным предоставить работнику право в любой момент отказать от взаимодействия с нанимателем посредством электронного документооборота.

Цифровизация правовых процедур в трудовом законодательстве – это также «электронный трудовой договор» и «электронные трудовые книжки».

Под электронным трудовым договором мы понимаем процедуру заключения трудового договора на специализированном портале государственного регулятора в трудовой сфере. Концепция электронного трудового договора включает в себя как возможность оперативно и удобно составить трудовой договор, так и обеспечить его проверку на соблюдение трудового законодательства. Реализация идеи дистанционного заключения трудовых договоров посредством специализированного портала началась в Российской Федерации в 2016 г. [243] и на данный момент возможно заключение, изменение и расторжение трудового договора в электронной форме без дублирования на бумажном носителе. В свою очередь, под электронной трудовой книжкой мы понимаем передачу и хранение сведений о трудовой деятельности работника в электронной форме в информационном системе, формируемой государственным регулятором в трудовой сфере.

Электронный трудовой договор и электронные трудовые книжки имеют несомненные плюсы: определенная надежность сохранности информации о трудовой деятельности работника; снижение затрат нанимателя на ведение бумажного документооборота; возможность государству оперативно вести статистический учет и осуществлять проверочные мероприятия по соблюдению трудового законодательства. С другой стороны, данные инновации требуют преодоления как технической неготовности некоторых нанимателей к электронному документообороту, так и формирования некой моральной готовности работников отказаться от бумажной формы трудового договора и трудовой книжки. Главным образом, электронный документооборот в данных вопросах требует достижения высокого уровня цифровой безопасности в целях обеспечения законных интересов и права граждан.

Обозначенные выше вопросы применительно к возможным направлениям развития трудового законодательства в условиях цифровизации будут характерны и для других отраслей законодательства. Это предполагает постепенный переход к электронному документообороту в процедурах реализации права, недопущение безальтернативной цифровизации.

3. Цифровая трансформация содержания нормативных правовых актов в контексте юридической ответственности.

В условиях цифровой трансформации правовые нормы о юридической ответственности также нуждаются в пересмотре. В первую очередь, это появление новых общественных отношений в силу процессов цифровизации, что влечет и появление новых объектов правовой охраны в рамках института юридической ответственности. Это, например, появление в уголовном и административном законодательстве Республики Беларусь

составов, направленных на охрану общественных отношений в сфере оборота персональных данных. По ряду вопросов еще необходимо сформулировать уголовно-правовую, административно-деликтную и гражданско-деликтную позиции: например, ответственность за криптовалютные мошенничества; ответственность за необеспечение достаточных мер по киберустойчивости критической инфраструктуры и защите информации; особенности возмещения убытков от киберинцидентов; ответственность за недоступность критически важных цифровых сервисов; ответственность за создание дипфейков (т.е. генерирование нейронными сетями аудио-, фото-, видеоматериалов с подменой лиц); нарушение авторских прав в цифровой среде, в т.ч. системами искусственного интеллекта; и др.

Однако, как представляется, институт юридической ответственности может быть подвергнут более глубинным трансформациям в условиях цифровизации. Обозначим ряд возможных направлений.

- Субъекты юридической ответственности. На данный момент следует четко определить, кто из триады разработчик–владелец–оператор отвечает за вред, причиненный системами искусственного интеллекта (беспилотные автомобили, медицинские системы искусственного интеллекта и др.). При этом, как мы отмечали выше, распространение систем искусственного интеллекта в различных сферах общества уже требует разработки института квазиюридической ответственности в отношении таких систем. Например, здесь может идти речь о выработке правил ограничения, временного блокирования, удаления систем искусственного интеллекта при наличии угроз правопорядку.

Также требуется достижение большей правовой определенности в вопросах юридической ответственности в контексте функционирования различных цифровых платформ (социальные сети, метавселенные, маркет-плейсы, сервисы такси и т.п.): через четкое определение границ ответственности владельцев платформ, разработчиков платформ, пользователей платформ. Это вопросы ответственности за контент и действия пользователей; защита персональных данных; обеспечение идентификации пользователей; сбор, фиксация, хранения и представление электронных доказательств, формирующихся в процессе функционирования цифровых платформ и др.

- Санкции юридической ответственности. Более сложный вопрос – это формирование новых санкций для достижения целей юридической ответственности. Здесь можно вести речь о необходимости разработки таких новых видов санкций:

1) блокировка доступа к различным цифровым активам: запрет на доступ в сеть Интернет; запрет на доступ к различным сайтам или к отдельным конкретным функциям сервисов (например, запрет на монетизацию контента, ограничение охвата публикаций в соцсетях, запрет на участие в рекламных сетях); ограничение на использование цифровых устройств и цифровых технологий; запрет на использование физическим лицом или юридическим лицом социальных сетей, маркетплейсов, стриминговых платформ, магазинов приложений; запрет на регистрацию на таких платформах, временная блокировка или удаление аккаунтов, снижение охвата контента нарушителя и др.;

2) блокировка цифровых активов: «замораживание» криптовалютных средств, NFT, токенов на блокчейне, что, разумеется, требует сложных технических механизмов и международного сотрудничества.

Такие новые санкции могут найти свое воплощение в рамках законодательства об уголовной, административной, гражданско-правовой ответственности.

- Процессуальная сторона юридической ответственности. Эффективность юридической ответственности на практике зависит не только от наличия материальных норм, закрепляющих составы правонарушения и санкций за их совершение, но и от уровня процессуальной урегулированности. Как представляется, в свете введения новых мер юридической ответственности имеется необходимость уточнения норм о стадиях привлечения к ответственности, участниках процесса, их правах и обязанностях (в т.ч. о субъектах, уполномоченных на привлечение к ответственности), о порядке обжалования и реализации мер ответственности и т.д.

В условиях цифровизации дополнительными процессуальными принципами юридической ответственности станут: скорость, автоматизация и адресность применения. Многие санкции могут применяться почти мгновенно и алгоритмами цифровых платформ точечно воздействовать на конкретного цифрового актора.

В этой связи вновь обращает на себя внимание вопрос возможного появления электронных государственных органов и цифрового должностного лица. При этом правовым основанием такой правоприменительной деятельности может стать машиночитаемое и машиноисполняемое право. Например, цифровой нормативный правовой акт, который изначально создается, публикуется и существует в цифровой форме, структурированной для машинного чтения и обработки. Если на данный момент машиноисполняемое – почти футуристический сценарий развития современного права, и здесь есть ряд сложных технических, юридических и этических

аспектов (однако следует признать, его простейшие формы уже существуют в виде смарт-контрактов, которые автоматически исполняются при наступлении определенных условий, например, автоматическое начисление штрафа за просрочку платежа, что стирает грань между установлением факта правонарушения, применением санкции и ее исполнением), то именно машиночитаемое право – вполне обозримое будущее развития правовой системы и может решать ряд важных вопросов:

- автоматизированный поиск норм, подлежащих применению;
- проверка состава правонарушения (формальное соответствие или несоответствие);
- соблюдения процессуальных сроков;
- определение вида, меры санкции;
- и др.

Как представляется, будущее юридической ответственности – это формирование сложной гибридной модели, которая будет сочетать традиционные правовые механизмы с высокотехнологичными инструментами воздействия. Здесь важно преодоление риска «правосудия алгоритмов», когда решения о нарушении принимаются без достаточного человеческого контроля и судебного рассмотрения, что противоречит традиционным принципам состязательности и презумпции невиновности. Цифровая трансформация юридической ответственности ведет не просто к появлению новых статей в кодексах, а к частичной перестройке архитектуры юридической ответственности – от создания норм до их исполнения.

Важным аспектом этой перестройки является изменение роли и функций правоохранительных органов. Цифровая среда требует от них развития «проактивной» или «предиктивной» юстиции, основанной на анализе больших данных для прогнозирования и предотвращения правонарушений. Это, в свою очередь, порождает новые вызовы, связанные с защитой прав на неприкосновенность частной жизни и недопущением превентивного преследования. Нормы, регламентирующие использование предиктивных алгоритмов правоохранительными органами, должны содержать четкие ограничения, гарантии прозрачности и механизмы независимого контроля. Таким образом, цифровая трансформация содержания нормативных правовых актов в сфере юридической ответственности – это непрерывный поиск баланса между эффективностью правоприменения в новых условиях и незыблемостью фундаментальных правовых принципов.

Таким образом, исследовав цифровую трансформацию содержания нормативных правовых актов, формирование новых подходов к их напол-

нению в условиях цифровизации общественных отношений, можно сделать следующие выводы.

1. Цифровая трансформация содержания нормативных правовых актов представляет собой сложный, многогранный и непрерывный процесс, выходящий далеко за рамки простого перевода традиционных правовых институтов в электронную форму. Она влечет за собой фундаментальный пересмотр ключевых элементов правовой системы: субъектного состава, прав и обязанностей, процедур реализации права, института юридической ответственности.

2. Формирование новой правовой реальности характеризуется несколькими взаимосвязанными тенденциями. Во-первых, это приход права в принципиально новые цифровые сферы, что порождает необходимость в опережающем нормотворчестве для регулирования отношений в области искусственного интеллекта, больших данных, метавселенных, цифровых активов и др. Во-вторых, происходит адаптация классических правовых конструкций, таких, например, как «юридическое лицо», «договор» или «документооборот», к условиям цифровой среды, что приводит к появлению их электронных аналогов. В-третьих, наблюдается трансформация традиционных подходов к правовому регулированию, выражаяющаяся в разработке новых цифровых прав граждан, специфических обязанностей для разработчиков и операторов технологий, а также принципиально новых видов санкций и процедур их применения.

3. Этот процесс сопряжен с серьезными вызовами. Ключевым из них является необходимость сохранения баланса между эффективностью, обеспечиваемой цифровыми технологиями, и защитой фундаментальных прав человека, недопущением дегуманизации права и «правового вакуума» цифровых алгоритмов. Разрешение проблем юрисдикции, ответственность за действия автономных систем, обеспечение кибербезопасности и предотвращение алгоритмической дискриминации требуют не только национальных усилий, но и активного международного сотрудничества по гармонизации правовых подходов.

4. Дальнейшее развитие цифрового общества диктует настоятельную потребность в комплексном и научно обоснованном обновлении содержания нормативных правовых актов. Будущее права видится в создании гибридной, гибкой и ориентированной на человека, правовой системы, которая сможет органично интегрировать технологические инновации, не утрачивая при этом своих фундаментальных ценностных основ.

ГЛАВА 4

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

ЗА НАРУШЕНИЕ ПРИНЦИПОВ НОРМОТВОРЧЕСТВА

4.1 Юридическая ответственность за дефектное нормотворчество

Исследование юридической ответственности за нарушение принципов нормотворчества необходимо проводить в русле более широкой проблематики – юридической ответственности нормотворческих органов. В этой связи первоначально определим отправные точки о понятии и видах юридической ответственности, а также имеющиеся научные разработки об ответственности нормотворческих органов.

В доктрине права юридическую ответственность обычно понимают как меру государственного принуждения за совершенное правонарушение, связанную с претерпеванием виновным лицом лишений личного или имущественного характера или как обязанность субъекта права претерпевать неблагоприятные для себя последствия совершенного правонарушения [253, с. 154]. Традиционно юридическая наука выделяет четыре вида юридической ответственности: уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую. В настоящее время в данную четверку также включается конституционно-правовая ответственность.

Уголовному, административному (административно-деликтному), трудовому, гражданскому праву как наукам, изучающим соответствующие виды юридической ответственности, институт ответственности нормотворческих органов незнаком. Отдельные составы правонарушений в сфере нормотворчества могут быть соотнесены с противоправными действиями государственных органов и их должностных лиц, о чем будет сказано ниже.

В свою очередь, для теории права и конституционной доктрины данный вопрос не является новым. В каждой из двух наук есть свое научное направление по исследованию юридической ответственности за дефектное нормотворчество, где отстаивается тезис о нормативно-правовом развитии института юридической ответственности нормотворческих органов [26, с. 19; 31, с. 65]. Однако до сих пор этот вопрос остается достаточно дискуссионным.

Теоретики права рассматривают ответственность за дефектное нормотворчество, как правило, в рамках вопроса о правотворческих ошибках. Это работы В.М. Баранова, Н.Н. Вопленко, Т.В. Кашаниной, В.М. Сырых и др. Здесь пристальное внимание уделяется понятию, признакам, видам

ошибок в правотворческой деятельности, главным образом, исследуется технико-юридическая сторона правотворческих ошибок. Единого мнения в теории права о правотворческой ошибке как основании юридической ответственности нет. Одни ученые говорят о том, что совершение правотворческой ошибки должно влечь применение мер юридической ответственности, даже если ошибка – результат добросовестного заблуждения [42, с. 20]. По мнению других, ошибка не совершается, а допускается, т.е. является невиновным деянием, а значит и основанием для юридической ответственности быть не может. Третий видят в правотворческой ошибке неосторожную форму вины и признают ее правотворческим правонарушением с дальнейшим применением мер юридической ответственности [261, с. 677]. Однако все теоретики права сходятся в одном: «просчеты и упущения со стороны законодателя могут порождать глубокие социальные последствия с длительным негативным воздействием» [121, с. 256], поэтому ответственность государственных органов за результаты правотворчества приобретает особый характер.

Отметим, в теории права правотворческие ошибки рассматриваются, как правило, с общих позиций института юридической ответственности, без анализа конкретных видов ответственности, которые может влечь правотворческая ошибка.

В конституционном праве ответственность нормотворческих органов традиционно рассматривается в рамках института конституционно-правовой ответственности. В Республике Беларусь комплексные исследования данного вопроса представлены в работах А.М. Боголейко, Г.А. Василевича, отдельные аспекты конституционно-правовой ответственности раскрыты Т.С. Масловской, А.Н. Пугачевым и др. В российской юридической науке данный вопрос анализируется в трудах С.А. Авакьяна, Н.В. Витрука, В.А. Виноградова, Г.А. Гаджиева, Н.М. Колесовой, А.А. Кондрашева, О.Е. Кутафина, Ж.И. Овсепян, Д.Т. Шона и др.

Анализ работ вышеуказанных авторов позволяет заключить, что в конституционном праве юридическая ответственность нормотворческих органов за результаты своей деятельности, в большей части, рассматривается с позиций конституционно-правовой ответственности за принятие неконституционного правового акта. Главным образом, конституционная доктрина раскрывает вопрос оснований, субъектов, мер конституционно-правовой ответственности нормотворческих органов. Данные достижения конституционной науки будут положены в основу наших изысканий.

Исследование юридической ответственности за нарушение принципов нормотворчества построим на анализе имеющейся в Республике Бела-

русь нормативно-правовой базы по вопросу юридической ответственности за дефектное нормотворчество, поочередно рассматривая данный вопрос в плоскости дисциплинарной, административной и уголовной, а также гражданско-правовой ответственности. Детальным образом рассмотрим вопрос конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества.

Дисциплинарная ответственность за нарушение принципов нормотворчества может наступать в случае квалификации такого деяния в качестве неисполнения или ненадлежащего исполнения работником нормотворческого органа своих трудовых обязанностей (ст. 197–204 Трудового кодекса Республики Беларусь [295]). Например, ненадлежащая подготовка работником нормотворческого органа анализа имеющихся научных исследований, актов законодательства иностранных государств, публикаций в СМИ, обращений граждан и юридических лиц, относящихся к предмету разрабатываемого проекта (нарушение принципа научности), может влечь меры дисциплинарного взыскания.

В данном случае говорить о дисциплинарной ответственности за нарушение принципов нормотворчества можно лишь в контексте тех или иных должностных обязанностей, которые возложены на работников различных субъектов нормотворчества. При этом данные обязанности должны быть частью механизма реализации принципа нормотворчества.

Административная ответственность за нарушение принципов нормотворчества возможна в рамках ряда составов Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) [85]. Например, ненадлежащее рассмотрение обращений граждан и юридических лиц по вопросам совершенствования законодательства, направленное в нормотворческий орган, т.е. нарушение нормотворческого принципа демократизма, может образовывать состав правонарушения, предусмотренный ст. 10.10 КоАП (нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц).

В свою очередь, ст. 10.9 КоАП (нарушение законодательства о выборах, референдуме, реализации права законодательной инициативы граждан) можно считать составом административного правонарушения, непосредственно связанного с охраной общественных отношений в сфере нормотворчества, в т.ч. нормотворческих принципов конституционности и демократизма. Данный состав предусматривает административную ответственность, например, за незаконное привлечение или использование денежных средств или материальных ресурсов при подготовке и проведении мероприятий, направленных на реализацию права законодательной

инициативы граждан, за нарушение председателем или членом комиссии по референдуму установленного законом порядка подсчета голосов и за иные нарушения законодательства о референдуме или реализации права законодательной инициативы граждан.

Как представляется, данный состав административного правонарушения следует дополнить положениями, устанавливающими ответственность также за нарушения законодательства о реализации права на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию гражданами Республики Беларусь и за нарушения законодательства о публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов, в т.ч. за искажение результатов публичного обсуждения.

Данное предложение может быть обосновано следующими тезисами. Оба этих права являются важной составляющей реализации нормотворческого принципа демократизма, через них осуществляется конституционное право на управление делами общества и государства. При этом общественные отношения, возникающие при их реализации, по своей значимости схожи с непосредственным объектом административно-правовой охраны, уже закрепленным в ст. 10.9 КоАП. Предлагаемые изменения обеспечат целостную защиту конституционных прав граждан в сфере управления делами общества и государства.

В сфере уголовной ответственности также обнаруживается ряд составов преступлений, которые могут быть связаны с нарушением принципов нормотворчества. Так, ст. 191 и ст. 192 Уголовного кодекса Республики Беларусь [296] (далее – УК) предусматривают уголовную ответственность за воспрепятствование осуществлению права на участие в референдуме либо реализации права законодательной инициативы граждан, а также за иные нарушения законодательства по этим вопросам (например, подлог документов при подготовке и проведении мероприятий, направленных на реализацию права законодательной инициативы граждан). Данные составы можно считать элементом правовой охраны принципов конституционности и демократизма.

В рамках составов преступлений против интересов службы существенные нарушения принципа конституционности могут быть квалифицированы, как злоупотребление властью или служебными полномочиями (ст. 424 УК), бездействие должностного лица (ст. 425 УК), превышение власти или служебных полномочий (ст. 426 УК), служебная халатность (ст. 428 УК) и др. Например, издание нормотворческим должностным лицом нормативного правового акта, явно выходящим за пределы его полномочий, повлекшее причинение существенного вреда конституционным

правам и законным интересам граждан, может быть основанием для привлечения к уголовной ответственности по ст.426 УК (превышение власти или служебных полномочий).

Уголовная ответственность за нарушение принципа конституционности также возможна в рамках ст. 423 УК, которая предусматривает наказание за неисполнение приговора, решения или иного судебного акта. Так, неисполнение уполномоченным должностным лицом нормотворческого органа заключения Конституционного Суда о признании нормативного правового акта не соответствующим Конституции Республики Беларусь может повлечь уголовную ответственность по данной статье [30, с. 131].

Гражданско-правовую ответственность за нарушение принципов нормотворчества следует связывать со ст. 938 Гражданского кодекса Республики Беларусь [50], которая устанавливает ответственность за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего законодательству акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления. Как представляется, гражданско-правовая ответственность за нарушение принципов нормотворчества может выражаться в возмещении убытков, компенсации морального вреда физическому лицу (лицам) и др. Например, применение данной нормы может быть реакцией на нарушение принципа законности в случае принятия местным органом управления нормативного правового акта не соответствующего законодательному акту, применение которого повлекло для субъекта хозяйствования причинение убытков.

Рассмотрев нормативно-правовую базу по вопросу юридической ответственности за дефектное нормотворчество, следует констатировать необходимость дальнейшего развития законодательства в этом направлении.

4.2 Конституционно-правовая ответственность за нарушение принципов нормотворчества

На данный момент ответственность нормотворческих органов наиболее широко изучается в рамках конституционно-правовой ответственности. Имеется соответствующее нормативно-правовое регулирование. Дальнейшее исследование ответственности нормотворческих органов в преломлении на принципы нормотворчества построим на раскрытии ключевых элементов конституционно-правовой ответственности: 1) понятие ответственности; 2) основания для привлечения к ответственности;

3) меры ответственности; 4) процессуальные вопросы привлечения к ответственности.

1. Конституционно-правовая ответственность – это «вид юридической ответственности, влекущий в соответствии с Конституцией и иными источниками конституционного права неблагоприятные последствия для виновных субъектов вследствие совершения ими конституционного правонарушения» [18, с. 8]. Следует отметить, что данный вид ответственности в юридической литературе также может именоваться как «конституционная», «государственно-правовая», «публично-правовая» ответственность [322].

Основная цель конституционно-правовой ответственности состоит в повышении качества работы государственных органов и их должностных лиц, предотвращении и пресечении ненадлежащего поведения с их стороны. Учитывая то обстоятельство, что большая часть полномочий государственных органов и их должностных лиц реализуется через нормотворческую деятельность, то конституционно-правовая ответственность здесь выступает элементом правового обеспечения качественного нормотворчества.

2. Базовым положением любого вида юридической ответственности являются основания ответственности, т.е. те элементы, при наличии которых она наступает. В теории юридической ответственности принято говорить о правовом, фактическом, процессуальном основаниях юридической ответственности.

Правовым основанием для привлечения к конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества является нормативно-правовое закрепление принципа, состава правонарушения и санкций за его нарушение. Законодательное фиксирование нормотворческих принципов в Республике Беларусь реализовано в Конституции и Законе «О нормативных правовых актах», что исследовано в первой главе настоящей работы.

В свою очередь, правовое закрепление составов правонарушений и санкций за несоблюдение принципов нормотворчества системностью и комплексностью не отличается, нормы конституционно-правовой ответственности «рассеяны» по разным нормативным актам. Правовой статус нормотворческих органов часто законодательно не укомплектован нормами о конституционно-правовой ответственности.

Примером правового основания для привлечения к конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества является ч. 2 ст. 7 Конституции и абз. 2 п. 1 ст. 6 Закона «О нормативных правовых актах», которая закрепляет принцип конституционности, и ч. 2 ст. 88 или ч. 2 ст. 94 Конституции, согласно которым грубое наруше-

ние Президентом Конституции влечет смещение с должности, грубое нарушение палатами Парламента Конституции влечет досрочное прекращение их полномочий. Таким грубым нарушением может быть несоблюдение принципа конституционности путем принятия неконституционного нормативного правового акта, повлекшего причинение существенного вреда конституционным ценностям.

Фактическим основанием для привлечения к конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества является конституционно-правовой деликт. Конституционно-правовой деликт (или конституционное правонарушение) – это «противоправное, виновное деяние субъекта конституционных правонарушений, не отвечающее требованиям конституционно-правовых норм, за нарушение которых законодательством предусмотрено применение мер конституционно-правовой ответственности» [18, с. 68]. Применительно к принципам нормотворчества понятие конституционно-правового деликта может быть уточнено следующим образом: виновное деяние (действие или бездействие) нормотворческого органа, совершенное в сфере нормотворческой деятельности, противоречащее законодательно закрепленным принципам нормотворчества и влекущее применение мер конституционно-правовой ответственности, установленных законодательством.

Исследование конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества построим на анализе обязательных элементов состава правонарушения – объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом состава конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества являются общественные отношения в сфере нормотворческой деятельности, охраняемые нормами конституционного права. Конституционность, демократизм, гуманизм, социальная справедливость, гласность и другие принципы нормотворчества фактически выступают общим названием тех общественных отношений, которые охраняются Конституцией и могут стать объектом конституционного правонарушения.

Объективная сторона конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества представляет собой внешнее проявление такого деликта. Элементами объективной стороны являются деяние, вредные последствия и причинно-следственная связь между ними.

Деяние может быть представлено как в форме действия, так и бездействия. Примером действий, т.е. активной формы деяния, является: принятие нормативного правового акта несоответствующего Конституции (нарушение принципа конституционности); официальное толкование нор-

мативного правового акта с ущемлением права гражданина на человеческое достоинство (нарушение принципа гуманизма); внесение значительного числа изменений в нормативный правовой акт за короткий промежуток времени (нарушение принципа стабильности) и др.

В свою очередь, под бездействием нормотворческого органа следует понимать неисполнение таким органом своей обязанности в сфере нормотворческой деятельности. Это может быть обязанность принять, изменить или отменить нормативный правовой акт, когда это необходимо для обеспечения конституционных интересов личности, общества, государства и определено в заключении Конституционного Суда о признании нормативного правового акта не соответствующим Конституции (нарушение принципа конституционности, системности, комплексности). Противоправным бездействием нормотворческого органа также можно считать уклонение от определенных обязанностей в нормотворческом процессе – непроведение публичных обсуждений (нарушение принципа демократизма), неинформирование граждан о разрабатываемых нормативных правовых актах (нарушение принципа гласности), непроведение экспертиз нормативных правовых актов (нарушение принципа научности).

Наличие противоправного деяния само по себе может являться основанием для наступления конституционно-правовой ответственности в сфере нормотворчества, например, в соответствии с ч. 1 ст. 123 Конституции, систематическое нарушение местным Советом депутатов требований законодательства, например, путем принятия более 2 раз решений, не соответствующих законодательным актам (нарушение принципа конституционности), может быть основанием для роспуска такого Совета депутатов.

Наличие вредных последствий будет являться обязательным только в случае, если это определено нормативным актом, закрепляющим состав конституционного деликта. Применительно к нормотворчеству такими последствиями могут быть существенное нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, значительные негативные социальные последствия, урон интересам государства и подрыв национальной безопасности, причинение ущерба в крупном размере.

Последствия всегда должны находиться в причинно-следственной связи с нормотворческой деятельностью виновного субъекта, т.е. именно факт принятия (или, напротив, факт уклонения от принятия) нормативного правового акта должен быть причиной наступления негативных последствий. Вменяемые субъекту правонарушения последствия не могут быть результатом умышленного искажения правоприменителем смысла нормативного правового акта в процессе его реализации.

Субъектами конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества, в первую очередь, являются нормотворческие органы или нормотворческие должностные лица, т.е. государственные органы или должностные лица, уполномоченные законодательством на принятие (издание) нормативных правовых актов. Такие субъекты могут быть как коллективные (например, парламент), так и индивидуальные (например, президент).

По нашему мнению, субъектом конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества могут быть не только нормотворческие органы, но и другие субъекты нормотворческой деятельности, которые обладают полномочиями в сфере планирования, реализации нормотворческой инициативы, подготовки, проведения экспертиз, принятия (издания), официального опубликования, изменения, официального толкования, приостановления, возобновления, продления и прекращения действия нормативных правовых актов.

Речь идет о конституционно-правовой ответственности государственных учреждений, которые не являются нормотворческими органами, но которым делегирован ряд полномочий нормотворческих органов. Например, Национальный центр законодательства и правовой информации Республики Беларусь (далее – НЦЗПИ) – в части подготовки проектов нормативных правовых актов, проведения обязательной юридической экспертизы, осуществления официального опубликования нормативных правовых актов; Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь (далее – НПЦ) – в части проведения криминологической экспертизы.

Как представляется, указанные выше государственные учреждения и их должностные лица также могут быть субъектами конституционно-правовой ответственности. На сегодня соответствующие нормативные правовые акты [189; 242], определяющие правовой статус таких государственных учреждений, норм об их конституционно-правовой ответственности не содержат. Возможно лишь применение общих норм о государственной службе по отношению к должностным лицам этих государственных учреждений. Так, ненадлежащее проведение обязательной юридической или криминологической экспертизы (т.е. нарушение принципов конституционности, научности), квалифицированное как грубое нарушение служебных обязанностей, может стать основанием для прекращения государственной службы для виновного должностного лица (пп. 1.9 п. 1 ст. 46 Закона Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. «О государственной службе» [144]).

По нашему мнению, нормативные правовые акты, определяющие правовой статус исследуемых государственных учреждений, должны быть дополнены нормами о конституционно-правовой ответственности этих государственных учреждений и их должностных лиц в части нарушения принципов нормотворчества. Это могут быть составы за нарушение принципов конституционности, научности при даче заключений обязательной юридической экспертизы и криминологической экспертизы соответственно, за нарушение принципа гласности при ненадлежащем осуществлении официального опубликования правовых актов. Санкция может быть представлена в форме досрочного прекращения государственной службы руководителя и ответственных должностных лиц.

В определенной части субъектами конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества также можно считать группу физических лиц. Подобный тезис подтверждает, например, ст. 12 Закона «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь», которая предусматривает возможность вынести инициативной группе граждан по реализации права законодательной инициативы письменное предупреждение либо отменить решение о регистрации инициативной группы, если имело место злоупотребление правом на проведение агитации при проведении мероприятий, направленных на реализацию права законодательной инициативы.

Субъективная сторона конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества представлена виной. Понимание вины в конституционно-правовой ответственности является одним из самых дискуссионных вопросов. Одни ученые говорят о возможности наступления конституционно-правовой ответственности без вины, другие допускают объективное вменение только в особых случаях, третьи трансформируют вину конституционно-правовой ответственности в политическую и предлагают рассматривать вину через социально-политические критерии (ошибочные политические убеждения, интересы дела, неверный стиль руководства и т.п.), четвертые представляют вину в форме ее классических психологических форм – умысел и неосторожность [109, с. 441; 251, с. 106; 316, с. 38; 323]. Существуют и другие точки зрения.

Для целей нашего исследования в качестве базового понимания вины в конституционном правонарушении выберем позицию А.М. Боголейко и Г.А. Василевича, которые определяют вину как «возможность выбора субъектом конституционно-правовой ответственности правомерного поведения при отсутствии обстоятельств, препятствующих этому» [18, с. 82]. Выбор данного подхода в качестве рабочего понятия обусловлен тем, что он

исключает проблему объективного вменения, не подменяет конституционно-правовую ответственность политической, а также не требует квалификации вины в форме умысла или неосторожности, что не всегда возможно в специфике конституционно-правовой ответственности и особенно проблематично при установлении вины коллективных нормотворческих органов.

Так, вина в конституционном правонарушении, выразившемся в принятии неконституционного нормативного правового акта (т.е. нарушение принципа конституционности) будет заключаться в выборе противоправной модели поведения (принятие неконституционного акта), в то время как нормотворческий орган мог воздержаться от принятия неконституционного акта или принять акт, соответствующий принципу конституционности. Подобное понимание вины позволяет квалифицировать как конституционное правонарушение и деяния коллективных органов, которые не соответствуют правомерной модели поведения.

Исследуя субъективную сторону конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества, следует обратить внимание на тот факт, что нарушение принципов нормотворчества часто именуют правотворческой ошибкой, о чем мы писали выше. В этой связи необходимо определить место правотворческой ошибки в исследуемом нами вопросе. Это необходимо по следующей причине: под словом «ошибка», как правило, понимают непреднамеренное отклонение от правильной модели, добросовестное заблуждение в верности своих действий, неверное поведение в силу забывчивости, значит, необходимо исключить возможность объективного вменения в случае квалификации правотворческой ошибки в качестве основания конституционно-правовой ответственности.

Если отходить от узкого понимания правотворческой ошибки как технико-юридического дефекта нормативного акта [282, с. 205], то под правотворческой ошибкой следует понимать «признание какой-либо правовой нормы или нормативного акта в качестве ошибочных по мотивам их социальной и юридической вредности» [42, с. 20].

Не включаясь в научный спор (который мы указали в начале настоящей главы) о правотворческой ошибке как основании юридической ответственности и месте вины в этом вопросе, исследуем эту проблему через выделение в нормативном правовом акте двух его качеств: социального качества и юридического качества акта [14, с. 81].

С учетом этих двух качественных характеристик нормативного правового акта правотворческие ошибки принято делить на социальные и юридические. Первый вид ошибок (социальные) предполагает дефект нормативного правового акта с точки зрения правильного выбора предмета

и метода правового регулирования, достигнутого социального эффекта, который планировался при принятии акта. Например, правотворческой ошибкой социального характера при регулировании экономических отношений будет установление в налоговом законодательстве значительного круга льгот для субъектов малого предпринимательства, которое, в конечном счете, снизит поступления в республиканский бюджет и не повлечет роста деловой активности, повышения благосостояния граждан.

Юридические ошибки, в свою очередь, заключаются в выборе неверной формы нормативного правового акта, в принятии нормативного правового акта, не соответствующего Конституции или актам большей юридической силы по отношению к принимаемому, в пробельности нормативного правового акта, в нарушении правил нормотворческой техники. В группу правотворческих ошибок юридического характера также входят процедурные ошибки, т.е. принятие нормативного правового акта с нарушением установленных нормотворческих процедур.

Как представляется, правотворческие ошибки социального характера не могут быть основанием для привлечения нормотворческого органа к конституционно-правовой ответственности. Такие ошибки, например, могут быть следствием сложности регулируемых отношений и непрогнозируемости последствий принятия того или иного нормативного правового акта, или следствием неудачного стиля руководства, отличающегося недальновидностью решений. Конституционно-правовая ответственность здесь исключается в силу отсутствия вины и противоправности в таких действиях. Однако правотворческие ошибки социального характера являются и должны быть основанием для применения политической ответственности (отставка, роспуск, отказ в поддержке на очередных выборах и т.п.).

В свою очередь, правотворческие ошибки юридического характера фактически являются конституционным правонарушением и их совершение должно влечь конституционно-правовую ответственность. В таких ошибках присутствует элемент виновности и противоправности, что позволяет квалифицировать их как конституционные деликты. Так, принятие нормативного правового акта, содержащего пробел в правовом регулировании порядка реализации кого-либо конституционного права личности, и влекущий состояние правовой неопределенности (т.е. нарушение принципа конституционности, системности, комплексности), является правотворческой ошибкой юридического характера, а равно и конституционным правонарушением.

3. Меры конституционно-правовой ответственности (санкции) являются непосредственно теми неблагоприятными последствиями, которые применяются к субъекту конституционного правонарушения.

В юридической литературе в качестве санкций конституционно-правовой ответственности за дефектное нормотворчество предлагается следующий перечень: конституционный штраф; признание нормативного правового акта неконституционным или недействительным; переформирование государственного органа; досрочное прекращение полномочий государственного органа (освобождение от должности должностного лица) и др. [12; 86, с. 120].

Досрочное прекращение полномочий является единственной санкцией конституционно-правовой ответственности из числа закрепленных в белорусском законодательстве, которая может последовать за конституционное правонарушение в сфере принципов нормотворчества. Так, нарушение принципов нормотворчества, квалифицированное как систематическое или грубое нарушение Конституции, в соответствии с ч. 2 ст. 88 Конституции, повлечет смещение Президента с должности или, в соответствии с ч. 2 ст. 94 Конституции, досрочное прекращение полномочий палат Парламента. Аналогичные действия, в соответствии со ст. 123 Конституции, повлекут роспуск местного Совета депутатов. Несоблюдение принципов нормотворчества должностным лицом, квалифицированное как грубое нарушение служебных обязанностей, в соответствии пп.1.9 п.1 ст.46 Закона Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. «О государственной службе», повлечет прекращение государственной службы.

В юридической литературе в качестве санкций конституционно-правовой ответственности часто называют отмену неконституционных (незаконных) нормативных актов. Есть и другие точки зрения. Отмена (приостановление) нормативных актов в конституционной доктрине рассматривается или как санкция, или как мера защиты. Первое суждение обосновывается тем, что «при отмене акта ... неблагоприятные последствия состоят в умалении авторитета, престижа, уважения виновного органа или должностного лица», второе – «вряд ли применимо понятие «санкция» к закону ... в данном случае вести речь необходимо именно об обеспечительных мерах» [71].

Институт признания нормативного акта неконституционным (ч. 4 ст. 7 Конституции), институт отмены правовых актов Всебелорусским народным собранием (ч. 2 ст.895 Конституции), институт отмены актов Правительства Президентом (п. 25 ч. 1 ст. 84 Конституции), институт

отмены актов министерств и иных подчиненных ему органов государственного управления Правительством (абз. 9 ч. 1 ст. 107 Конституции), институт отмены решений местных органов управления и самоуправления (ч. 2, 3 ст. 122 Конституции) не являются санкциями конституционно-правовой ответственности, они непосредственно не воздействуют на нарушителя, «не несут в себе карательного потенциала» [120, с. 36] и выполняют лишь функцию защитных мер. Однако факт признания нормативного правового акта неконституционным либо его отмена в дальнейшем может стать основанием для применения политической и (или) какого-либо вида юридической ответственности.

Как представляется, конституционно-правовая ответственность в сфере нормотворческой деятельности должна быть усовершенствована введением института конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества. Мы предлагаем это осуществить следующим образом.

Во-первых, закрепить в Законе «О нормативных правовых актах» институт конституционно-правовой ответственности нормотворческих органов и иных субъектов нормотворческих отношений. При этом превалировать в данном институте ответственности должна не карательная цель, а превентивная (повышение качества нормотворческого продукта).

На начальном этапе законодательное регулирование ответственности может быть реализовано путем установления базовых положений о конституционно-правовой ответственности нормотворческих органов. Так, п. 1 ст. 6 Закона «О нормативных правовых актах», закрепляющий основные принципы нормотворческой деятельности, следует дополнить принципом ответственности субъектов нормотворческой деятельности, а также в п. 11 раскрыть содержание данного принципа: «в соответствии с принципом ответственности субъектов нормотворческой деятельности нормотворческие органы (нормотворческие должностные лица), иные субъекты нормотворческой деятельности несут ответственность за нарушение принципов и норм нормотворческой деятельности в соответствии с настоящим Законом и иными законодательными актами».

Во-вторых, считаем необходимым введение в Закон «О нормативных правовых актах» такой санкции конституционно-правовой ответственности, как предупреждение нормотворческого органа за нарушение принципов нормотворческой деятельности. Предупреждение будет представлять собой официальное порицание нормотворческого органа о недопустимости нарушения принципов и норм нормотворческой деятельности. Основанием для вынесения предупреждения будет совершение незначительных кон-

ституционных деликтов, нарушающих принципы нормотворческой деятельности. Как представляется, например, нарушение нормотворческим органом принципа стабильности в форме изменения нормативного правового акта ранее чем через год после его принятия (внесения в него последних изменений) по причине изначально ненадлежащей его подготовки, т.е. несоблюдение требований ст. 35 Закона «О нормативных правовых актах» должно стать основанием для вынесения предупреждения.

Цель предупреждения будет состоять в превентивном воздействии на нормотворческий орган или должностное лицо. Применение предупреждения как меры конституционно-правовой ответственности в дальнейшем должно стать основанием для применения к нормотворческому органу политической ответственности или дисциплинарной ответственности по отношению к его должностным лицам, в этом и будет заключаться эффективность данной конституционно-правовой санкции.

Полномочиями на привлечение к конституционно-правовой ответственности в форме предупреждения должны быть наделены государственные органы, по отношению к которым нормотворческий орган находится в отношениях субординации. Например, Президент Республики Беларусь – Совет Министров Республики Беларусь, областной исполнительный комитет – районный исполнительный комитет и т.п. При этом поводом для инициирования вопроса о привлечении к конституционно-правовой ответственности может быть как установление факта правонарушения самим государственным органом (например, в силу обращений граждан, юридических лиц), так и указание на такой факт в актах Конституционного Суда.

В-третьих, предложенную нами модель конституционно-правовой ответственности будет дополнять имеющийся институт досрочного прекращения полномочий государственного органа (освобождение от должности должностного лица). Повторное нарушение нормотворческим органом (нормотворческим должностным лицом) принципов и норм нормотворческой деятельности и совершенное в пределах срока его полномочий или однократное грубое нарушение должно быть безусловным основанием для рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий государственного органа (прекращение государственной службы должностного лица). Принимать решение о досрочном прекращении полномочий государственного органа (прекращении государственной службы должностного лица) будет уполномоченный на это действующим законодательством государственный орган или должностное лицо. Например, решение о прекращение государственной службы в отношении министра будет принимать Президент.

4. Реализация конституционно-правовой ответственности на практике зависит не только от наличия материальных норм, закрепляющих составы конституционного правонарушения и санкций за их совершение, но и от уровня процессуальной урегулированности этой ответственности.

С процессуальной точки зрения конституционно-правовая ответственность за нарушение принципов нормотворчества должна быть обеспечена нормами о стадиях привлечения к ответственности, участниках процесса, их правах и обязанностях (в т.ч. о субъектах, уполномоченных на привлечение к ответственности), о порядке обжалования и реализации мер ответственности и т.д.

В настоящее время процессуальную составляющую привлечения к конституционно-правовой ответственности, которая может быть применена за дефектное нормотворчество можно найти в нормативных правовых актах, определяющих правовой статус государственных органов, например, глава 20 «Производство по делу о наличии фактов систематического, или грубого нарушения Президентом Республики Беларусь Конституции», или глава 21 «Производство по делу о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Национального собрания Конституции» Закона «О конституционном судопроизводстве», или глава 29 «Принятие Советом республики решения о роспуске местного совета депутатов» Регламента Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь [258]. Как представляется, дальнейшем процессуальное регулирование конституционно-правовой ответственности должно найти свое целостное воплощение в Законе «О конституционно-правовой ответственности», идея создания которого высказана в науке [19, с. 45].

Важно отметить, что институционализация в законодательстве конституционно-правовой ответственности за дефектное нормотворчество станет важным шагом для развития всей системы юридической ответственности в нормотворческих отношениях. Установленный факт конституционного правонарушения будет являться преюдициальным для решения вопроса о применении других видов юридической ответственности, главным образом, дисциплинарной и гражданско-правовой. Это, в конечном счете, обеспечит действенную защиту конституционных прав граждан и интересов субъектов хозяйствования, когда имело место причинение вреда их интересам в результате дефектного нормотворчества.

Таким образом, исследовав проблему юридической ответственности за нарушение принципов нормотворчества, можно сделать следующие выводы.

1. В нормативно-правовом регулировании юридической ответственности как необходимой составляющей эффективной правовой системы прослеживается дисбаланс между урегулированностью юридической ответственности государства и юридической ответственности граждан. Детальной правовой регламентации и научным исследованиям подвергается юридическая ответственность граждан, в то время как юридическая ответственность государства и государственных органов остается малоизученной и недостаточно урегулированной правом. Данная проблема ясно просматривается на примере нормотворчества.

2. Действующее законодательство Республики Беларусь не содержит целостного института юридической ответственности за дефектное нормотворчество. Причины подобной ситуации состоят не только в возможном отсутствии политической воли к установлению этой самой ответственности, но и связаны с рядом правовых проблем, которые возникают при применении юридической ответственности за дефектное нормотворчество (сложность нормотворческих отношений и их политизированный характер; сложность оценки результатов нормотворческой деятельности; сложность установления вины, в т.ч. коллективных субъектов ответственности; наличие субъектов, обладающих конституционными иммунитетами и др.).

3. Дефектное нормотворчество может являться основанием для привлечения к различным видам юридической ответственности, что возможно в рамках применения общих составов правонарушений.

Юридической ответственностью, специализирующейся на правонарушениях в сфере нормотворчества, является конституционно-правовая ответственность. На базе этой ответственности должен получить свое дальнейшее развитие институт юридической ответственности за нарушение принципов нормотворчества.

Правовым основанием привлечения к конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества является нормативно-правовое закрепление принципа и санкции за его нарушение. В настоящее время нормативно-правовое закрепление принципов нормотворчества реализовано в Конституции и Законе «О нормативных правовых актах». Составы конституционных правонарушений и санкции в сфере нарушения принципов нормотворчества целостной правовой регламентации не получили и нуждаются в нормативно-правовом закреплении, а равно как и процессуальные нормы привлечения к конституционно-правовой ответственности.

Нами предложена модель конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворческой деятельности на следующих положениях: 1) фактическим основанием конституционно-правовой ответственности является нарушение принципов нормотворчества, которое может выражаться в форме действия или бездействия, являющегося нормотворческой ошибкой юридического характера; 2) нормотворческие ошибки социального характера основанием конституционно-правовой ответственности быть не могут, но могут влечь политическую или моральную ответственность нормотворческого органа; 3) субъектом конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества могут быть как нормотворческие органы, так и иные субъекты нормотворчества, которые в соответствии с законодательством имеют ряд нормотворческих полномочий; 4) институт конституционно-правовой ответственности в сфере нормотворческой деятельности должен быть усовершенствован его легитимацией в Законе «О нормативных правовых актах» и закреплением дополнительных санкций за нарушение принципов нормотворчества.

Формирование целостного института юридической ответственности за нарушение принципов нормотворчества позволит повысить качество нормотворческой деятельности. При этом превалировать в данном институте ответственности должна не карательная цель, а превентивная (повышение качества нормотворческого продукта).

4. Исследовав проблему юридической ответственности в сфере нарушения принципов нормотворчества, также можно сделать предложения по совершенствованию законодательства.

4.1 Закрепить в Законе «О нормативных правовых актах» институт конституционно-правовой ответственности в сфере нормотворческих отношений: п. 1 ст. 6 Закона «О нормативных правовых актах», закрепляющий основные принципы нормотворческой деятельности, следует дополнить принципом ответственности субъектов нормотворческой деятельности, а также в п. 11 раскрыть содержание данного принципа: «в соответствии с принципом ответственности субъектов нормотворческой деятельности нормотворческие органы (нормотворческие должностные лица), иные субъекты нормотворческой деятельности несут ответственность за нарушение принципов и норм нормотворческой деятельности в соответствии с настоящим Законом и иными законодательными актами».

4.2. Предусмотреть в Законе «О нормативных правовых актах» санкции конституционно-правовой ответственности для нормотворческих органов за нарушение принципов и норм нормотворческой деятельности,

в виде 1) предупреждения и 2) инициирования досрочного прекращения полномочий государственного органа (прекращения государственной службы должностного лица) в случае повторного либо грубого нарушения принципов и норм нормотворческой деятельности.

4.3. Дополнить нормативные правовые акты (положения), определяющие правовой статус НЦЗПИ и НПЦ нормами права о конституционно-правовой ответственности должностных лиц данных государственных учреждений. Определить, что грубое нарушение служебных обязанностей в форме нарушения принципов нормотворческой деятельности, является основанием для прекращения государственной службы для виновного должностного лица.

4.4. Дополнить ст. 10.9 КоАП положениями, устанавливающими ответственность за нарушения законодательства о реализации права на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию гражданами Республики Беларусь и за нарушения законодательства о публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов, в т.ч. за искажение результатов такого публичного обсуждения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Принципы нормотворчества с позиций конституционного права являются системой конституционных стандартов, определяющих организацию и осуществление нормотворческой деятельности, а также базовое содержание нормативных правовых актов. Реализация данных стандартов обеспечивает становление Республики Беларусь как правового демократического социального государства. При этом принципы нормотворчества как универсальные стандарты организации и осуществления нормотворческой деятельности охватывают весь жизненный цикл нормативного правового акта (от планирования до прекращения действия нормативного правового акта), что требует разработки мер по их реализации на всех стадиях нормотворческого процесса.

2. Сформулированная в работе классификация принципов нормотворчества по правовой природе, по направленности регулирующего воздействия, по нормативно-правовой закрепленности и способу их изложения позволила установить принципы нормотворчества, несущие основную конституционно-правовую нагрузку.

К данным принципам в первую очередь относятся общеправовые принципы нормотворчества: конституционность, демократизм, гуманизм, социальная справедливость, гласность. Основными принципами нормотворчества следует признавать также ряд специальных принципов, воплощение которых в нормотворческой деятельности имеет конституционно-правовое значение. Это принципы научности, системности, комплексности и стабильности правового регулирования, которые имеют непосредственную связь с реализацией принципа верховенства права как принципа конституционного строя Республики Беларусь.

В развитие высказанной в юридической науке идеи о функционировании принципов нормотворчества в качестве системы установлено, что вся система нормотворческих принципов строится на основе генерального принципа конституционности, который интегрирует в систему все нормотворческие принципы. В данной системе принципы нормотворчества через конституционность уравновешивают, дополняют и обеспечивают эффективность друг друга, а также выстраиваются в иерархическую модель.

3. Конституционно-правовое закрепление принципов нормотворчества является важной составляющей правового регулирования нормотворческой деятельности, обеспечивающего конституционный правопорядок. Конституционно-правовое закрепление принципов нормотворчества долж-

но осуществляться на трех уровнях: а) на уровне конституции; б) на уровне политico-программных документов (стратегии, основные направления, концепции, программы); в) на уровне специального законодательного акта о нормативных правовых актах и нормотворческой деятельности.

4. Исследование конституционности как нормотворческого принципа позволило уточнить ее понятие в нормотворчестве. Нормотворческий принцип конституционности – это соответствие нормотворческого процесса и его результата (системы нормативных правовых актов) конституции и иным подконституционным актам, а также требованиям правовой определенности. Правовая определенность аккумулирует в себе такие важные условия конституционного правопорядка, как отсутствие пробелов, коллизий, двусмысленных в толковании правовых норм; согласованность актов равной юридической силы; терминологическое единство нормативного массива и др.

Реализация нормотворческого принципа конституционности должна получить свое развитие при планировании и инициировании нормативных правовых актов. В рамках конституционно-правового планирования предполагается, что орган конституционной юстиции в рамках ежегодных посланий должен формулировать нормотворческие предложения концептуального характера. В этих предложениях с учетом современных условий должны закладываться цели устойчивого конституционно-правового развития, подвергаться конституционно-правовому осмыслинию новые явления и тенденции в обществе и государстве, предлагаться новые гарантии конституционных прав и обязанностей. Такие предложения должны быть адресованы нормотворческим органам и признаваться частью текущего планирования нормотворческой деятельности, а главным образом, содержать концептуальные положения будущего нормативного правового акта.

Правовые позиции органа конституционной юстиции о необходимости устранения в нормативных правовых актах конституционно-правовых дефектов, принятые в рамках любого вида конституционного судопроизводства и сформулированные в резолютивной части акта органа конституционной юстиции, должны признаваться нормотворческой инициативой, влекущей за собой последующие стадии нормотворческого процесса.

5. Нормотворческий принцип демократизма – это осуществление нормотворческой деятельности с использованием демократических процедур, отражение в нормативных правовых актах интересов народа. В настоящее время конституционно-правовое регулирование и практику реализации нормотворческого принципа демократизма в условиях развития

информационных технологий следует формировать по пути внедрения краудсорсинговых технологий. Необходимо реализовать новую систему взаимодействия субъектов нормотворчества, предусматривающую совместное осуществление нормотворческой деятельности (граждане и государственные органы), в т.ч. на стадиях нормотворческой инициативы, планирования и подготовки проекта. Конституционным правом должны быть выработаны новые гарантии реализации прав и обязанностей граждан и государства в условиях внедрения в нормотворчество краудсорсинговых технологий.

Также необходимо развитие положений об альтернативных проектах нормативных правовых актов, а также распределение заказов на выполнение нормотворческих экспертиз от государственного аппарата к институтам гражданского общества: гражданам (с применением технологий краудсорсинга), научным и образовательным учреждениям, политическим партиям, общественным организациям и др.

6. Нормотворческий принцип гуманизма – это закрепление в нормативных правовых актах прав, свобод, обязанностей, ответственности личности, обеспечивающих условия для ее свободного и достойного развития. Нормотворческий принцип социальной справедливости – это баланс интересов личности, общества, государства, интересов различных социальных групп в нормативных правовых актах, позволяющий достичь общественной солидарности и прогрессивного развития общества.

В качестве специального механизма реализации принципа гуманизма в нормотворчестве следует осуществлять изучение правовых позиций международных и региональных систем защиты прав человека (решений Комитета ООН по правам человека, Европейского суда по правам человека и др.) при подготовке нормативных правовых актов в сфере конституционных прав и обязанностей человека. Это обосновано в силу совпадения текстов Конституции Республики Беларусь и соответствующих международно-правовых актов о правах человека.

В качестве специального механизма реализации принципа социальной справедливости в нормотворчестве необходимо внедрение гендерно-правовой экспертизы нормативных правовых актов, которая будет способствовать достижению принципа гендерного равенства через использование гендерно-нейтральных категорий в текстах нормативных правовых актов, через оценку регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на положение различных гендерных групп, через включение в отдельные акты специальных мер по обеспечению гендерного равенства. Реализация принципа социальной справедливости в нормотворчестве

также целесообразна посредством воплощения ее в территориальном аспекте, т.е. путем учета различий отдельных территорий государства.

7. Нормотворческий принцип гласности – это информационная открытость всех стадий нормотворческого процесса, в т.ч. обязательное опубликование нормативных правовых актов и доведение их до всеобщего сведения.

Информационная открытость нормотворческого процесса является важной составляющей обеспечения открытости государства. Информационная открытость нормотворческого процесса должна быть реализована на всех стадиях нормотворческого процесса через открытое планирование нормотворческой деятельности, через уведомление общественности об инициировании и начале подготовки нормативного правового акта, через ведение открытого банка данных проектов нормативных правовых актов и сопроводительных документов к ним, сведений о государственных органах и лицах, подготовивших проект.

Официальное опубликование нормативных правовых актов и распространение правовой информации как механизмы реализации нормотворческого принципа гласности должны быть усовершенствованы с позиций открытости, бесплатности и удобства использования. Доступ к нормативным правовым актам в их контролльном состоянии (с учетом изменений и дополнений) должен быть интегрирован в единый открытый бесплатный комплекс на базе Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь.

В условиях развития современных информационных технологий в государственную систему распространения правовой информации должны быть включены современные инструменты информационного взаимодействия – визуализация наиболее важных нормативных правовых актов, переход к интерактивным нормативным правовым актам. Поиск и усвоение норм права должен происходить через взаимодействие субъекта права и нормативного правового акта, интерактивный нормативный правовой акт должен предоставлять ответ на запросы, которые ему адресует пользователь, предлагать пользователю алгоритм юридических действий.

8. Нормотворческий принцип научности – это осуществление нормотворческой деятельности во взаимодействии с юридической и иными науками в целях принятия научно обоснованных нормотворческих решений, отражения в нормативных правовых актах современных достижений науки. С конституционно-правовых позиций реализация принципа научности – это один из ресурсов, обеспечивающих устойчивое конституционно-правовое развитие, конституционное право граждан на хорошее

управление. Дальнейшее развитие нормотворческого принципа научности следует осуществлять через раскрытие его конституционно-правового содержания во взаимодействии с другими принципами нормотворчества (альтернативные проекты нормативных правовых актов, независимые нормотворческие экспертизы, банк данных нормотворческих предложений ученых и др.).

9. 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, отсутствие пробелов в правовом регулировании, правовая обеспеченность норм права механизмом их реализации. Воплощение в жизнь принципов системности и комплексности правового регулирования требует совершенствования имеющихся и разработки новых механизмов их реализации в нормотворческой деятельности.

Роль органа конституционной юстиции в обеспечении системности и комплексности правового регулирования предполагает не только роль «негативного законодателя», но и функцию субъекта, восполняющего «правовой вакуум», при условии бездействия нормотворческих органов. В связи с этим необходимо предоставить право органу конституционной юстиции, в случае выявления фактов правовой неопределенности в нормативных правовых актах, формулировать правовую позицию, основанную на толковании норм Конституции и иных правовых актах, о том, как преодолевать правопримениителю данную правовую неопределенность до ее устранения.

Пакетный принцип подготовки проектов нормативных правовых актов требует своего развития через организацию симметричного взаимодействия органов законодательной, исполнительной и судебной власти. С одной стороны, разработка проекта законодательного акта должна осуществляться с привлечением представителей профильного органа исполнительной или судебной власти, с другой – разработка развивающих подзаконных нормативных правовых актов должна осуществляться с привлечением депутатов – членов постоянной комиссии, которая вела подготовку закона, к работе исполнительных и судебных органов по разработке развивающих данный закон актов.

Системность и комплексность правового регулирования нуждается в реализации, в т.ч. и на стадии толкования нормативных правовых актов. Исходя из этого, необходимо определение правового статуса письменных

разъяснений нормативных правовых актов, даваемых государственными органами, и создание открытого банка данных таких разъяснений.

10. Установлению конституционного правопорядка способствует также стабильность правового регулирования. Данный принцип нормотворчества предполагает обеспечение баланса между постоянством и динамизмом правового регулирования, преемственность и предсказуемость правового регулирования.

Правотворческий мораторий как основной инструмент обеспечения стабильности правового регулирования должен применяться дифференцированно. Сплошное использование правотворческого моратория по отношению ко всем отраслям законодательства является неразумной мерой в условиях динамичного развития некоторых видов общественных отношений (гражданские, информационные и др.). Искусственная стабильность правового регулирования не согласуется с целью обеспечения конституционного правопорядка, поскольку несоответствие содержания нормативных правовых актов современным потребностям общества затрудняет реализацию субъектами права своих конституционных интересов.

Связующим звеном между постоянством и динамизмом законодательства должны быть правовая предсказуемость и последовательность правового регулирования. Предсказуемость обеспечивается надлежащей реализацией принципа гласности и демократизма в нормотворчестве, а последовательность правового регулирования – таким инструментом, как переходные положения. Конструирование переходных положений в нормативных правовых актах должно позволять реально реализовать конституционно защищаемые интересы гражданам и юридическим лицам, если имеет место принятие нормативного правового акта, ухудшающего правовое положение граждан и юридических лиц.

11. Цифровизация нормотворчества – это не только трансформация нормотворческого процесса, но и переход к принципиально новому стилю нормотворческого мышления, призванного сохранить ценность права в условиях цифровой революции. В первую очередь, это устранение «правового вакуума» в вопросах цифровизации общественных отношений, оперативное создание нормативных правовых актов с новым «цифровым» предметом правового регулирования.

Однако не менее важно обеспечить модернизацию содержания существующих нормативных правовых актов через их обогащение цифровыми инструментами в целях повышения эффективности нормативно-правового регулирования. Это предполагает трансформация положений о субъектах правовых отношений, их правах и обязанностях, порядке реализации прав

и обязанностей, процедурах применения права, юридической ответственности и др. Цифровое обновление нормативных правовых актов – это не только внедрение цифровых элементов в ткань нормативного правового акта, но и одновременная выработка гарантий обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц в меняющихся условиях.

12. Нормативно-правовое регулирование нормотворческой деятельности нуждается в развитии института юридической ответственности за дефектное нормотворчество. В работе предложена модель конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворческой деятельности на следующих положениях: а) фактическим основанием конституционно-правовой ответственности является нарушение принципов нормотворчества, которое может выражаться в форме действий (бездействий), являющихся нормотворческой ошибкой юридического характера; б) нормотворческие ошибки социального характера не могут быть основанием конституционно-правовой ответственности, но могут влечь политическую ответственность нормотворческого органа; в) субъектом конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества могут быть как нормотворческие органы, так и иные субъекты нормотворчества; г) становление института конституционно-правовой ответственности в сфере нормотворческой деятельности должно быть осуществлено его легитимацией в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах».

Формирование целостного института юридической ответственности за дефектное нормотворчество позволит повысить качество нормотворческой деятельности. При этом превалировать в данном институте ответственности должна не карательная цель, а превентивная (повышение качества нормотворческого продукта).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Абламейко, М. С. Цифровые права человека и перспективы их введения в законодательство / М. С. Абламейко, Н. В. Шакель // Журнал Белорусского государственного университета. Право. – 2022. – № 2. – С. 19–26.
2. Авакьян, С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. / С. А. Авакьян. – М. : Юристъ, 2005. – Т. 1. – 719 с.
3. Авакьян, С. А. Проблемы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 8. – С. 3–12.
4. Авакьян, С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 11. – С. 20–30.
5. Александров, В. Б. Идея цифрового государства перед лицом русской культурной традиции понимания смысла государственной власти / В. Б. Александров // Управленческое консультирование. – 2020. – № 2. – С. 16–21.
6. Алексеев, С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
7. Андреев, Д. С. Проблемы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / Д. С. Андреев // Журнал российского права. – 2016. – № 4. – С. 81–92.
8. Андрияшко, М. В. Обеспечение реализации права молодежи на участие в управлении делами общества и государства / М. В. Андрияшко, П. В. Соловьев, И. В. Шахновская // Междисциплинарные исследования в области прав человека / М. С. Абламейко, М. В. Андрияшко, В. А. Бейзеров [и др.]. – Мн. : Юнипак, 2020. – С. 58–88.
9. Андрошук, В. В. Понятия и виды публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов / В. В. Андрошук // Информационные технологии и право : Правовая информатизация – 2018 : сб. материалов VI Междунар. научн.-практ. конф., 17 мая 2018 г., Минск / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. ред. Е. И. Коваленко. – Мн., 2018. – С. 60–69.
10. Антонова, О. А. Правовое обеспечение прямой демократии в Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Антонова Ольга Александровна ; БГУ. – Минск, 2005. – 122 л.
11. Арзамасов, Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России / Ю. Г. Арзамасов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 480 с.
12. Баев, В. Г. Качество нормативных правовых актов об ответственности законодательной власти за результаты своей деятельности / В. Г. Баев, А. Н. Марченко, С.В. Мещярякова // Современное право. – 2016. – № 3. – С. 5–10.
13. Балашенко, С. А. Правовое моделирование как метод правотворческой деятельности / С. А. Балашенко // Веснік БДУ. Серыя 3. Гісторыя. Эканоміка. Права. – 2015. – № 3. – С. 94–97.
14. Баранов, В. М. Мониторинг дефектности нормативных правовых актов / В. М. Баранов, М. А. Мушинский // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2011. – № 1(14). – С. 79–88.
15. Белкина, Н. М. Зарубежный опыт официального опубликования правовых актов на примере государств – членов Европейского союза, Исландии, Норвегии, Швейцарии и Лихтенштейна / Н. М. Белкина // Право.by. – 2010. – № 4. – С. 24–27.
16. Берназюк, Я. Понятие принципов нормотворчества: теоретико-правовой аспект / Я. Берназюк // Закон и жизнь. – 2008. – № 8/2. – С. 38–42.

17. Бибило, В. Н. Теория государства и права / В. Н. Бибило. – Мн. : Право и экономика, 2015. – 206 с.
18. Боголейко, А. М. Конституционно-правовая ответственность в Республике Беларусь и зарубежных странах : учеб. пособие / А. М. Боголейко, Г. А. Василевич. – Мн. : Выш. шк., 2016. – 287 с.
19. Боголейко, А. М. Конституционные деликты, предусмотренные законодательством Республики Беларусь: их виды и характеристика / А. М. Боголейко // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т; редкол.: В. Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2014. – Вып. 25. – С. 39–53.
20. Бодак, А. Н. Актуальные проблемы обеспечения конституционной законности в нормотворческой деятельности / А. Н. Бодак // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2004. – № 3. – С. 74–82.
21. Бодак, А. Н. Гендерные аспекты законодательства Республики Беларусь / А. Н. Бодак // Юстыція Беларусі. – 2014. – № 3. – С. 17–19.
22. Бодак, А. Н. Конституционно-правовые проблемы нормотворческой деятельности органов исполнительной власти Республики Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бодак Алла Николаевна ; БГУ. – Минск, 2005. – 129 л.
23. Борисов, А. С. Правовое регулирование правотворчества в субъектах РФ / А. С. Борисов, Э. Е. Кузнецова // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2016. – № 3. – С. 93–100.
24. Борсова, Ж. П. К вопросу о принципах законотворчества / Ж. П. Борсова // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 12. – С. 15–18.
25. Бондаренко, Н. Л. Принципы гражданского права Республики Беларусь, их реализация в нормотворческой и правоприменительной деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Бондаренко Наталья Леонидовна ; БГУ. – Минск, 2009. – 256 л.
26. Бошно, С. В. Закон о нормативных правовых актах : прошлое, настоящее и перспективы / С. В. Бошно // Право и современные государства. – 2015. – № 2. – С. 7–22.
27. Бошно, С. В. Теория права и государства / С. В. Бошно. – М. : Эксмо, 2011. – 310 с.
28. Василевич, Г. А. Акты программного характера: виды и их место в правовой системе / Г. А. Василевич // Управление в социальных и экономических системах : материалы XVI Междунар. науч. практ. конф., 16–17 июня 2007 г., Минск / Минск. ин-т управ. ; редкол.: Н.В. Суша [и др.]. – Мн., 2007. – С. 16–18.
29. Василевич, Г. А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г. А. Василевич. – Мн. : Интерпресссервис, 2003. – 256 с.
30. Василевич, Г. А. Конституционное правосудие : учеб. пособие / Г. А. Василевич. – Мн. : БГУ, 2014. – 277 с.
31. Василевич, Г. А. Конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности в Республике Беларусь / Г. А. Василевич // Выbraneя навуковыя працы Беларускага дзяржаўнага універсітэта : зб. навук. тр. : у 7 т. / БДУ. – Мінск, 2001. – Т. 3 : Юрыйспрудэнцыя. Эканоміка. Міжнародныя адносіны. – С. 54–66.
32. Василевич, Г. А. Конституционность как важнейшее условие качества нормативных актов / Г. А. Василевич // Проблемы управления. – 2010. – № 1(34). – С. 147–151.
33. Василевич Г. А. Конституционные основы реализации правовых норм: теория и практика / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич. – Мн. : БГУ, 2014. – 183 с.
34. Василевич, Г. А. Правонарушения. Закон. Ответственность / Г. А. Василевич. – Мн. : Право и экономика, 2011. – 362 с.

35. Василевич, Г. А. Проблемы нормотворчества и правоприменения / Г. А. Василевич // Право.by. – 2017. – № 5(49). – С. 56–63.
36. Василевич, Г. А. Толкование (разъяснение) актов как средство обеспечения единобразного их применения / Г. А. Василевич // Повышение качества законодательства как средство юридической безопасности : материалы междунар. круглого стола, 16 нояб. 2018 г., Минск / БГУ, Юрид. фак., Каф. конституц. Права ; под ред. Г. А. Василевича, Т. С. Масловской. – Минск, 2019. – С. 3–15.
37. Васильева, Т. А. Как написать закон / Т. А. Васильева. – М. : Юрайт, 2014. – 148 с.
38. Ващкович, С. В. Обеспечение доступа к информации о законотворчестве в Республике Беларусь / С. В. Ващкович // Вестник БарГУ. Серия: Исторические науки и археология. Экономические науки. Юридические науки. – 2017. – № 5. – С. 136–140.
39. Вегера, И. В. Органический закон: проблемы теоретического понимания и нормативного закрепления / В. В. Вегера // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D, Экономические и юридические науки. – 2006. – № 2. – С. 133–136.
40. 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.
41. Вишневский, А. Ф. Общая теория государства и права / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбаток, В. А. Кучинский. – Минск : Изд-во деловой и учеб. лит-ры, 2006. – 656 с.
42. Вопленко, Н. Н. Понятие и признаки правотворческой ошибки / Н. Н. Вопленко // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. – 2010. – № 1(12). – С. 14–22.
43. Воронкова, Е. О. Принципы милосердия, справедливости и гуманизма: проблемы соотношения / Е. О. Воронкова // Известия Алтайского государственного университета. – 2017. – № 6. – С. 18–21.
44. Воронович, Т. В. Реализация принципов и норм Конституции Республики Беларусь в нормотворчестве / Т. В. Воронович // Вестник Гродненского государственного университета. Серия 4, Правоведение. – 2015. – № 3. – С. 27–36.
45. Всеобщая декларация прав человека : принятая резолюцией 217 А (III) Генер. Ассамблеи ООН от 10 дек. 1948 г. // Организация Объединенных Наций. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 01.09.2025).
46. Гаджиев, Г. А. Принципы права и право из принципов / Г. А. Гаджиев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 2(63). – С. 22–44.
47. Гендерная экспертиза российского законодательства / Л. Н. Завадская, З. М. Зотова, М. В. Камчаткина [и др.] ; под ред. Л. Н. Завадской. – М. : БЕК, 2001. – 272 с.
48. Гендерная экспертиза российского законодательства: теория и практика : сб. ст. / Информ.-аналит. управ. Аппарата Совета Федерации ; редкол.: Г. И. Климанто-ва [и др.]. – М. : Совет Федерации, 2002. – 125 с.
49. Гецэвіч, Ю. С. Выкарыстанне сістэм машиннага перакладу і сінтэзу маўлення для забеспячэння даступнасці заканадаўчых тэкстаў на розных мовах у Рэспубліцы Беларусь / Ю. С. Гецэвіч, А. А. Кірдун // Информационные технологии и право: Правовая информатизация – 2018 : сб. материалов VI Междунар. научн.-практ. конф., 17 мая 2018 г., Минск / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. ред. Е. И. Коваленко. – Минск, 2018. – С. 123–128.

50. Гражданский кодекс Республики Беларусь : 7 дек. 1998 г., № 218-З : принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 19 ноября 1998 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
51. Головко, А. А. Теоретические основы демократии (конституционно-правовой аспект) / А. А. Головко. – Минск : Право и экономика, 2004. – 164с.
52. Гуйвик, Н. В. Обеспечение конституционности законотворческого процесса в Палате представителей Национального собрания Республики / Н. В. Гуйвик, И. Д. Лапенко // Право.ру. – 2017. – № 2. – С. 5–13.
53. Гуда, Е. П. Некоторые аспекты реализации нормотворческой инициативы граждан в Республике Беларусь / Е. П. Гуда // Конституционные права и свободы: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф., 28–29 окт. 2016 г., Новополоцк : в 3 т. / ПГУ ; редкол.: И. В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. – Новополоцк, 2016. – Т. 1. – С. 150–158.
54. Дерхо, Д. С. Принципы конституционного правотворчества в Российской Федерации: вопросы теории / Д. С. Дерхо // Проблемы права. – 2014. – № 1(44). – С. 34–40.
55. Дзидзоев, Р. М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства / Р. М. Дзидзоев, А. М. Тамаев // Конституциальное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 66–70.
56. Дмитрук, В. Н. Теоретико-правовые и прикладные проблемы совершенствования подготовки проекта нормативного правового акта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дмитрук Владимир Николаевич ; БГУ. – Минск, 2003. – 20 с.
57. Дробязко, С. Г. Общая теория права : учеб. пособие для вузов / С. Г. Дробязко, В. С. Козлов. – 2-е изд., испр. и доп. – Минск : Амалфея, 2007. – 480 с.
58. Дробязко, С. Г. Правообразование, правотворчество, правоустановление, их субъекты и принципы / С. Г. Дробязко // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2003. – Вып. 14. – С. 15–34.
59. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод : [заключена в г. Риме 04.11.1950 г.]. // КОМПАС. – URL: <https://www.coe.int/ru/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols> (дата обращения: 01.09.2025).
60. Ершов, В. В. Федеральный закон «О формах российского права» (проект) / В. В. Ершов // Российское правосудие. – 2008. – Спец. выпуск к VII Всерос. съезду судей. – С. 103–115.
61. Жаўняровіч, С. А. Тэарэтычныя асновы заканадаўчага працэсу ў Рэспубліцы Беларусь : аўтарэф. дыс. ... канд. юрыд. навук: 12.00.01 / Жаўняровіч Сяргей Аляксандравіч ; Гродзен. дзярж. ун-т імя Янкі Купалы. – Гродна, 2001. – 18 с.
62. Жилицкий кодекс Республики Беларусь : 28 авг. 2012 г., № 428-З : принят Палатой представителей 31 мая 2012 г. : одобр. Советом Респ. 22 июня 2012 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
63. Зивс, С. Л. Источники права / С. Л. Зивс. – М. : Наука, 1981. – 240 с.
64. Золотухина, Т. А. Принципы законотворческой деятельности: попытка обобщения и теоретического анализа / Т. А. Золотухина, Е. Е. Тонков // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2012. – № 3(252). – С. 89–95.
65. Зорькин, В. Задача государства – признавать и защищать цифровые права граждан / В. Зорькин // Российская газета. – 2018. – № 115. – URL: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovye-prava-grazhdan.html> (дата обращения: 01.09.2025).

66. Ивашкевич, В. А. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов: отечественный и зарубежный опыт / В. А. Ивашкевич // Актуальные вопросы развития правовой информатизации в условиях формирования информационного общества : сб. науч. ст. / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. ред. Е. И. Коваленко. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2017. – С. 205–211.
67. Ипатов, Д. В. Совершенствование нормотворческой деятельности как элемент реализации эффективной правовой политики / Д. В. Ипатов // Право.ру. – 2016. – № 1(39). – С. 5–10.
68. Ипатов, Д. В. Научное обеспечение нормотворческой деятельности / Д. В. Ипатов // Право.ру. – 2019. – № 6. – С. 13–19.
69. Ипатов, В. Д. О приоритетных направлениях научно-правовых исследований в условиях цифровизации общества и государства / В. Д. Ипатов, Ю. С. Климович // Право.ру. – 2023. – № 6(86). – С. 54–61.
70. Ипатов, В. Д. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов как элемент использования современных информационных технологий в нормотворческом процессе / В. Д. Ипатов // Информационные технологии и право : материалы V Междунар. науч.-практ. конф., 28 мая 2015 г., Минск / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. ред. Е. И. Коваленко. – Минск, 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).
71. Ишеков, К. А. К вопросу об ответственности государства в сфере законотворчества / К. А. Ишеков, Т. В. Милушева // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 8. – С. 2–6.
72. Казьмин, И. Ф. «Закон о законах»: проблема издания и содержания / И. Ф. Казьмин, С. В. Поленина // Советское государство. – 1989. – № 12. – С. 3–9.
73. Калинин, С. А. Об официальном опубликовании нормативных правовых актов в Республике Беларусь / С. А. Калинин // Право.ру. – 2010. – № 1. – С. 163–167.
74. Калинин, С. А. Проблемы нормотворческой инициативы в Республике Беларусь / С. А. Калинин // Теория и практика реализации субъективных прав физических и юридических лиц : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 6–7 дек. 2001 г., Минск / БГУ ; отв. ред. И. Н. Колядко. – Минск, 2003. – С. 15–18.
75. Карпович, Н. А. Право на информацию в практике Конституционного Суда Республики Беларусь / Н. А. Карпович // Право.ру. – 2017. – № 5(49). – С. 64–70.
76. Кафарова, Г. Ф. Определение понятия «законотворчество»: широкий и узкий подходы / Г. Ф. Кафарова // Интерактивная наука. – 2018. – № 4(26). – С. 99–103.
77. Кененов, А. А. Логические основы законотворческого процесса / А. А. Кененов, Г. Т. Чернобель // Правоведение. – 1991. – № 6. – С. 71–76.
78. Керимов, Д. А. Законодательная деятельность Советского государства. Основные принципы и организационные формы / Д. А. Керимов. – М. : Госюриздан, 1955. – 135 с.
79. Киселева, Т. М. Конституционные обязанности государства и граждан в сфере информационных правоотношений / Т. М. Киселева. – Минск : Право и экономика, 2017. – 163 с.
80. Кич, И. С. Гласность как проявление демократизма правотворческой деятельности / И. С. Кич // The genesis of genius. – 2016. – № 7. – С. 210–212.
81. Коваленко, Е. И. Актуальные вопросы развития государственной системы правовой информации Республики Беларусь в эпоху цифровой трансформации / Е. И. Коваленко // Информационные технологии и право : Правовая информатизация –

2018 : сб. материалов VI Междунар. научн.-практ. конф., 17 мая 2018 г., Минск / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. ред. Е. И. Коваленко. – Минск, 2018. – С. 176–185.

82. Ковачев, Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства : вопросы теории : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Ковачев Димитр Атанасович ; Всесоюз. науч.-исслед. ин-тут советск. законодательства. – М., 1980. – 27 с.

83. Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 года № 25-ОЗ // КонсультантПлюс. Россия : справ.-правовая система (дата обращения: 01.09.2025).

84. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей : 29 июня 2006 г. № 139-З : принят Палатой представителей 31 мая 2006 г. : одобр. Советом Респ. 16 июня 2006 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

85. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : 6 янв. 2021 г. № 91-З : принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

86. Колосова, Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и других субъектов права за нарушение конституционного законодательства / Н. М. Колосова. – М. : Городец, 2000. – 192 с.

87. Комаров, С. А. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М. : НОРМА ; ИНФРА М, 1999. – 448 с.

88. Комарова, В. В. Эффективность консультативных форм прямого народовластия / В. В. Комарова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 2–5.

89. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин : принятая резолюцией 34/180 Генер. Ассамблеи от 18 дек. 1979 г. // Организация Объединенных Наций. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml (дата обращения: 01.09.2025).

90. Кондратович, Н. М. Субъекты законотворческого процесса : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кондратович Наталья Михайловна ; БГУ. – Минск, 1994. – 197 л.

91. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебн. для вузов / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. – 4-е изд., испр. – М. : Норма, 2005. – 896 с.

92. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. : в 4 т. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1995. – Т. 2. – 448 с.

93. Конституция Азербайджанской Республики : принятая на референдуме 12 нояб. 1995 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618 (дата обращения: 01.09.2025).

94. Конституция Итальянской Республики : принятая Учредительным собранием Италии 22 дек. 1947 г. // Сенат Италии. – URL: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione> (дата обращения: 01.09.2025).

95. Конституция Королевства Испания : принятая на референдуме 6 дек. 1978 г. // Государственный официальный информационный бюллетень. – URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/> ConstitucionINGLES.pdf (дата обращения: 01.09.2025).

96. Конституция Королевства Швеция : принятая 27 февр. 1974 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия : в 7 т. / сост. Д. В. Кузнецов. – Благовещенск : БГПУ, 2014. – Т. 2. – С. 351–392. – URL: <http://istfil.bgpu.ru> (дата обращения: 01.09.2025).

97. Конституция Республики Армения : принятa на референдуме 5 июля 1995 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2950 (дата обращения: 01.09.2025).

98. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г., 27 фев. 2022 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

99. Конституция Республики Казахстан : принятa на референдуме 30 августа 1995 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1162 (дата обращения: 01.09.2025).

100. Конституция Республики Польша : принятa Национальной ассамблeей Польши 2 апр. 1997 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия : в 7 т. / сост. Д. В. Кузнецов. – Благовещенск : БГПУ, 2014. – Т. 2. – С. 721–749.

101. Конституция Российской Федерации : принятa на референдуме 12 декабря 1993 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1409 (дата обращения: 01.09.2025).

102. Конституция Туркменистана : принятa Верховным Советом Туркменистана 18 мая 1992 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2376 (дата обращения: 01.09.2025).

103. Конституция Финляндской Республики : принятa 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.

104. Концепция правовой политики Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 28 июн. 2023 г., № 196 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P32300196> (дата обращения: 01.09.2025).

105. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: Решение Все-белорусского народного собрания 25 апреля 2024 г., № 5 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P924v0005> (дата обращения: 01.09.2025).

106. Кузуров, Д. В. Основные проблемы нормотворческой деятельности в Республике Беларусь / Д. В. Кузуров // Право.бy. – 2015. – № 2(34). – С. 6–12.

107. Курак, А. И. Правотворческий процесс : курс лекций / А. И. Курак. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск : Амалфея, 2018. – 279 с.

108. Курячая, М. М. Технологии краудсорсинга в юридической практике / М. М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 6. – С. 31–37.

109. Кутафин, О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.

110. Лагун, Д. А. Официальное опубликование нормативных правовых актов как механизм защиты субъективных прав личности / Д. А. Лагун // Теоретико-прикладные проблемы реализации и защиты субъективных прав в контексте инновационного социально-экономического развития : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти Н. Г. Юркевича, 20–21 апр. 2018 г.? Минск / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: О. Н. Здрок (отв. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2018. – С. 35–38.

111. Лагун, Д. А. Процесс издания правовых актов Президента Республики Беларусь / Д. А. Лагун // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2002. – Вып. 12. – С. 23–38.

112. Ларина, Н. В. Общественные обсуждения : истоки и предпосылки развития в российском демократическом обществе / Н. В. Ларина // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 34–36.

113. Леванов, С. Ю. Планирование развития законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Леванов Сергей Юрьевич ; Гродн. гос. ун-т им. Я .Купалы. – Гродно, 1999. – 118 л.
114. Липень, С. В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ: возможности сравнительно-правового исследования / С. В. Липень // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 4. – С. 159–164.
115. Лукашева, Е. А. Социалистическое правосознание и законность / Е. А. Лукашева. – М. : Юрид. лит., 1973. – 343 с.
116. Лукьянова, Е. А. Закон как источник советского государственного права / Е. А. Лукьянова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1988. – 152 с.
117. Лукьянова, Е. А. Закон о законах / Е. А. Лукьянова // Законодательство. – 1999. – № 11. – С. 79–87.
118. Макарова, Т. И. Дефекты экологического права: постановка проблемы / Т. И. Макарова // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. – Минск : Бизнесоффсет, 2012. – Вып. 7. – С. 402–408.
119. Маклаков, В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учеб. / В. В. Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.
120. Малько, А. В. Ответственность субъектов правотворчества / А. В. Малько, А. П. Мазуренко // Юридическая мысль. – 2008. – № 2(46). – С. 27–37.
121. Малько, А. В. Расширение демократических начал возложения юридической ответственности на депутатов и органы представительной власти за качество правотворчества / А. В. Малько, Р. С. Маркунин // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 256–263.
122. Мамчун, В.В. Опережающее правотворчество как форма правотворческого риска / В. В. Мамчун, М. В. Баранова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 3. – С. 43–61.
123. Марченко, М. Н. Теория государства и права / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Велби ; Проспект, 2004. – 640 с.
124. Масловская, Т. С. О понятии юридической безопасности и его использовании в зарубежных странах / Т. С. Масловская // Повышение качества законодательства как средство юридической безопасности : материалы междунар. круглого стола, 16 нояб. 2018 г., Минск / БГУ, Юрид. фак., Каф. конституц. права ; под ред. Г. А. Василевича, Т. С. Масловской. – Минск, 2019. – С. 65–70.
- 125.Международный пакт о гражданских и политических правах : принят резолюцией 2200 А (XXI) Генер. Ассамблеи от 16 дек. 1966 г. // Организация Объединенных Наций. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 01.09.2025).
- 126.Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят резолюцией 2200 А (XXI) Генер. Ассамблеи от 16 дек. 1966 г. // Организация Объединенных Наций. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 01.09.2025).
127. Мельник, Т. М. Создание общества гендерного равенства: международный опыт / Т. М. Мельник. – Киев : Стилос, 2010. – 440 с.
128. Минько, Н. С. Нормотворческая деятельность : учеб.-метод. пособие / Н. С. Минько, Н. М. Юрашевич. – Минск : Амалфея, 2019. – 204 с.
129. Морозова, Л. А. Теория государства и права : учеб. / Л. А. Морозова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Рос. юрид. образование, 2010. – 384 с.

130. Морхат, П. М. Искусственный интеллект: правовой взгляд / П. М. Морхат. – М. : Буки Веди, 2017. – 257 с.
131. Морхат, П. М. Юнит искусственного интеллекта как электронное лицо / П. М. Морхат // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2018. – № 2. – С. 61–73.
132. Мурашко, Л. О. Аксиологическое измерение процесса правообразования: история и современность : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Мурашко Людмила Олеговна ; Институт государства и права РАН. – М., 2015. – 378 л.
133. Мурашко, Л. О. Нормотворческое пространство: проблемы правообразования в Республике Беларусь / Л. О. Мурашко ; НАН Беларуси, Ин-т государства и права. – Минск : Белорус. наука, 2008. – 205 с.
134. Мурашко, Л. О. Проблемы объективизации правовой материи в современном правотворческом процессе / Л. О. Мурашко // Право в современном белорусском обществе : сб. ст. / НАН Беларуси, Ин-т государства и права ; редкол.: В. И. Семенков [и др.]. – Минск, 2008. – Вып. 3. – С. 74–89.
135. Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть) : 29 дек. 2009 г. № 71-З : принят Палатой представителей 11 дек. 2009 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 2009 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
136. Научные основы советского правотворчества / О. А. Гаврилов, Н. П. Колдадева, А. С. Пиголкин [и др.] ; под ред. Р. О. Халфиной. – М. : Наука, 1981. – 317 с.
137. Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2021–2025 годы : утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 30 дек. 2020 г. № 793 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=C22000793> (дата обращения: 01.09.2025).
138. Нерсесянц, В. С. Общая теория права и государства : учеб. / В. С. Нерсесянц. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012. – 560 с.
139. Нормография: теория и технология нормотворчества : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. Ю. Г. Арзамасова. – М. : Юрайт, 2017. – 460 с.
140. О банке данных проектов законов Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь, 24 фев. 2012 г. № 105 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=p31200105> (дата обращения: 01.09.2025).
141. О вопросах социального обеспечения : Указ Президента Республики Беларусь, 31 дек. 2015 г. № 534 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=P31500534&p1=1&p5=0> (дата обращения: 01.09.2025).
142. О Всебелорусском народном собрании : Закон Республики Беларусь от 7 фев. 2023 г. № 248-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
143. О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин : Закон Республики Узбекистан 2 сент. 2019 г. № ЗРУ-562 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=118580 (дата обращения: 01.09.2025).
144. О государственной службе : Закон Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
145. О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин : Закон Кыргызской Республики, 4 августа 2008 г. № 184 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=23962 (дата обращения: 01.09.2025).

146. О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан : Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2007 г. № 239-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

147. О залоге прав по договору создания объекта долевого строительства : письмо М-ва архитектуры и строительства Респ. Беларусь, 26 февр. 2008 г. № 03-2-05/953 // КонсультантПлюс. Беларусь : справ. правовая система (дата обращения: 01.09.2025).

148. О конституционном судопроизводстве : Закон Респ. Беларусь, 8 янв. 2014 г. № 124-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

149. О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г. № 205 (утратил силу) // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

150. О криминологической экспертизе : Указ Президента Респ. Беларусь, 29 мая 2007 г. № 244 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

151. О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации : Указ Президента Респ. Беларусь, 30 окт. 1998 г. № 524: // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

152. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г. № 108-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

153. О Совете по вопросам правовой и судебной деятельности при Президенте Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь, 8 дек. 2011 г. № 573 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

154. О Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь и о внесении изменений и дополнения в Указ Президента Республики Беларусь от 16 дек. 2002 г. № 609 : Указ Президента Респ. Беларусь, 20 июля 1998 г. № 369 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

155. О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 20 июля 1998 г. № 369 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

156. О Национальном собрании Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 8 июля 2008 г. № 370-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

157. О Национальном центре законодательства и правовой информации Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 14 марта 2024 г. № 96 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

158. О некоторых вопросах пенсионного обеспечения и социального страхования : Указ Президента Респ. Беларусь, 3 сент. 2013 г. № 389 (утратил силу) // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

159. О некоторых вопросах реализации статьи 57 Конституции Республики Беларусь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 26 мая 2000 г., № Р-98/2000 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

160. О нормативно-правовых актах : Закон Респ. Армения, 28 марта 2018 г. № ЗР-180 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=105910 (дата обращения: 01.09.2025).

161. О нормативно-правовых актах : Закон Респ. Узбекистан, 20 апр. 2021 г. № ЗРУ-682 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=131964 (дата обращения: 01.09.2025).

162. О нормативных актах : Закон Респ. Молдовы, 11 июля 2024 г. № 174 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=103704 (дата обращения: 01.09.2025).

163. О нормативных правовых актах : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

164. О нормативных правовых актах : Закон Респ. Таджикистан, 3 янв. 2024 г. № 2024 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=97969 (дата обращения: 01.09.2025).

165. О нормативных правовых актах : Конституционный закон Азербайджанской Респ., 21 дек. 2010 г. № 21-IVKQ // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=33085 (дата обращения: 01.09.2025).

166. О нормативных правовых актах государств – участников СНГ : Рекоменд. законодательный акт одобрен 13 мая 1995 г. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // КонсультантПлюс. Россия : справ. правовая система (дата обращения: 01.09.2025).

167. О нормативных правовых актах Кыргызской Республики : Закон Кыргыз. Респ., 20 июля 2009 г. № 241 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=28680 (дата обращения: 01.09.2025).

168. О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г. № 361-З (утратил силу) // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

169. О пенсионном обеспечении : Закон Респ. Беларусь, 17 апр. 1992 г. № 1596-ХII // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

170. О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 25 янв. 2019 г. № 54 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

171. О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности : Указ Президента Респ. Беларусь, 17 нояб. 2020 г. № 415 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

172. О порядке и условиях содержания лиц под стражей : Закон Респ. Беларусь, 16 июня 2003 г. № 215-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

173. О порядке реализации права законодательной инициативы и права на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию гражданами Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 2003 г. № 248-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

174. О праве граждан, выступающих свидетелями в уголовном процессе, на юридическую помощь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 2 июля 2015 г. № Р-989/2015 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

175. О правовом регулировании письменных разъяснений применения нормативных правовых актов : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 3 окт. 2019 г. № Р-1190/2019 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

176. О правовых актах : Закон Респ. Казахстан, 6 апр. 2016 г. № 480-В ЗРК // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=84380 (дата обращения: 01.09.2025).

177. О правовых актах : Закон Туркменистана, 26 авг. 2017 г. № 589-V // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=98294 (дата обращения: 01.09.2025).

178. О правовых актах города Москвы : Закон г. Москвы, 8 июля 2009 г. № 25 // КонсультантПлюс. Россия. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=104421#NCiWn2VeOVsDoRj61> (дата обращения: 01.09.2025).

179. О правотворчестве и нормативных правовых актах краснодарского края : Закон Краснод. края от 06 июня 1995 г. № 7-КЗ // КонсультантПлюс. Россия. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW177&n=192#IUCXn2VTLEnRnWJ> (дата обращения: 01.09.2025).

180. О предупреждении социального иждивенчества : Декрет Президента Респ. Беларусь от 2 апр. 2015 г., № 3 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

181. О Президенте Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 21 фев. 1995 г., № 3602-XII // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

182. О прожиточном минимуме в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 6 янв. 1999 г. № 239-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

183. О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 28 янв. 2019 г. № 56 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

184. О развитии цифровой экономики : Декрет Президента Республики Беларусь от 21 дек. 2017 г. № 8 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

185. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь : Постановление Палаты представителей Нац. собрания Респ. Беларусь от 18 дек. 2015 г. № 707-П5/VIII // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

186. О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь от 30 дек. 2010 г. № 712 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

187. О совершенствовании пенсионного обеспечения : Указ Президента Респ. Беларусь от 8 дек. 2014 г., № 570 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

188. О Совете Министров Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

189. О создании государственного учреждения : Указ Президента Респ. Беларусь от 3 авг. 2006 г. № 482 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

190. О создании Национального центра правовой информации Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь от 30 июня 1997 г. № 338 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 30.12.2010 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

191. О соответствии Конституции и законам Республики Беларусь Указа Президента Республики Беларусь от 26 декабря 1995 г. № 519 «О некоторых вопросах обес-

печения деятельности местных Советов депутатов Республики Беларусь» : Заключение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 4 июля 1996 г. № 3-40/96 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

192. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и участия общественности в принятии экологически значимых решений» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 16 дек. 2015 г. № Р-1007/2015 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

193. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнения в Закон Республики Беларусь «О поддержке малого и среднего предпринимательства» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 24 дек. 2015 г. № Р-1013/2015 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

194. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам хозяйственных обществ» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 7 июля 2015 г. № Р-993/2015 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

195. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 12.07.2018 г. № Р-1142/2018 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

196. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые кодексы Республики Беларусь» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 29 дек. 2015 г. № Р-1024/2015 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

197. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 25 мая 2015 г. № Р-979/2015 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

198. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнения в Закон Республики Беларусь «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 8 июля 2016 г. № Р-1054/2016 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

199. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Республики Беларусь : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 27 дек. 2017 г. № Р-1107/2017 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

200. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «Об оказании психиатрической помощи» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 31 окт. 2019 г. № Р-1193/2019 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

201. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О судебно-экспертной деятельности» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 10 дек. 2019 г. № Р-1199/2019 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

202. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «Об обеспечении единства измерений» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 1 нояб. 2019 г. № Р-1194/2019 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

203. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении кодексов» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 8 июня 2019 г. № Р-1181/2019 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

204. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов» : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 10 дек. 2019 г. № Р-1200/2019 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

205. О соответствии Конституции Республики Беларусь статьи 246 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях : Заключение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 19 июн. 1998 г. № 3-66/98 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

206. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 23 янв. 2018 г. № Р-1120/2018 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

207. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2019 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 11 марта 2020 г. № Р-1211/2020 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

208. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2020 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 11 марта 2021 г. № Р-1256/2021 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

209. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2021 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 10 марта 2022 г. № Р-1303/2022 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

210. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2022 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 14 марта 2023 г. № Р-1304/2023 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

211. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2023 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 5 марта 2024 г. № Р-2/2024 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

212. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2024 году : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 12 марта 2025 г. № Р-5/2025 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

213. О социальном обслуживании : Закон Респ. Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-З: // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

214. О технических нормативных правовых актах : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь от 4 окт. 2006 г. № Р-196/2006 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

215. Об автоматизированной информационной системе по обеспечению нормотворческого процесса (АИС «Нормотворчество») : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 27 июн. 2025 г. № 360 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

216. Об обеспечении права на беспрепятственную и своевременную юридическую помощь в уголовном процессе : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь

от 26 июня 2017 г. № Р-1089/2017 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

217. Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин : Закон Украины от 8 сент. 2005 г. № 2866-IV // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16965 (дата обращения: 01.09.2025).

218. Об обращениях граждан : Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

219. Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 14 нояб. 2005 г. № 60-З : в ред. от 4 июн. 2015 г. № 275-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

220. Об утверждении Устава города Минска : Решение Минского городского Совета депутатов от 26 июня 2001 г. № 193 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).

221. Общая теория права и государства / В. С. Афанасьев, А. Л. Герасимов, В. И. Гойман [и др.] ; под ред. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1996. – 472 с.

222. Общая теория права : учеб. пособие / В. А. Абрамович, Г. А. Василевич, И. Л. Вершок [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Дробязко, С. А. Калинина. – Минск : БГУ ; Четыре четверти, 2014. – 416 с.

223. Основной Закон для Федеративной Республики Германия : принят Парламентским советом 23 мая 1949 г. // Бундестаг. – URL: <https://www.bundestag.de/gg> (дата обращения: 01.09.2025).

224. Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы / под ред. проф. В. Б. Исакова. – М. : Формула права, 2012. – 320 с.

225. Павлов, В. И. Правосубъектность роботов как электронных лиц и возможные модели их юридической ответственности / В. И. Павлов // Право.by. – 2023. – № 6(86). – С. 74–84.

226. Парфенов, Р. В. Краудсорсинг в области права: рос. опыт и перспективы / Р. В. Парфенов // Законодательство и экономика. – 2013. – № 7. – С. 44–52.

227. Пекинская декларация : принятая четвертой Всемирной конференцией по положению женщин, Пекин, 4–15 сент. 1995 г. // Организация Объединенных Наций. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/womdecl.shtml (дата обращения: 01.09.2025).

228. Перепелица, Е. В. Институт публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов в условиях становления электронной демократии / Е. В. Перепелица // Право.by. – 2018. – № 3. – С. 20–25.

229. Петров, А. А. К вопросу об иерархии в праве / А. А. Петров // Право.ru. – URL: <https://krasn.pravo.ru/analytic/view/28366/> (дата обращения: 01.09.2025).

230. 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.

231. Пляхимович, И. И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И. И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 1. – 1224 с.

232. Пляхимович, И. И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И. И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 2. – 984 с.

233. Пляхимович, И. И. Наука и законодательство о нормотворчестве / И. И. Пляхимович // Юстицыя Беларусі. – 2008. – № 6. – С. 67–70.

234. Пляхимович, И. И. Основы конституционного строя : теория института / И. И. Пляхимович. – Минск : Право и экономика, 2008. – 160 с.
235. Пляхимович, И. И. Система конституционного законодательства Беларуси / И. И. Пляхимович // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2008. – № 2. – С. 65–77.
236. Пляхимович, И. И. Создаем механизм совершенствования законодательства / И. И. Пляхимович // Право.by. – 2010. – № 2. – С. 10–16.
237. Пляхимович, И. И. Юридическая природа концепций совершенствования законодательства и иных политico-программных документов / И. И. Пляхимович // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2007. – № 2. – С. 71–81.
238. Поленина, С. В. Гендерная экспертиза закона и методология ее проведения / С. В. Поленина // Права женщин в России. – 2005. – № 1-2. – URL: http://sbiblio.com/biblio/archive/polenina_gender (дата обращения: 01.09.2025).
239. Положение о Министерстве антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 6 сент. 2016 г., № 702 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
240. Положение о Министерстве архитектуры и строительства Респ. Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 31 июля 2006 г., № 973 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
241. Положение о Министерстве экономики Респ. Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 29 июля 2006 г., № 967 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
242. Положение о Национальном центре законодательства и правовой информации Республики Беларусь : утв. Указом Президента Республики Беларусь, 14 марта 2024 г., № 96 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
243. Потапова, Н. Д. К вопросу о цифровизации трудовых отношений: теоретические и практические аспекты / Н. Д. Потапова, А. В. Потапов // Цифровое право. 2021. – № 2. – С. 45–64.
244. Правила подготовки проектов нормативных правовых актов : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 11 авг. 2003 г., № 359 (утратил силу) // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
245. Правовые гарантии и реализация принципов гендерного равенства : практ. пособие / Г. А. Василевич, М. В. Мещанова, Т. М. Петоченко [и др.] ; под ред. С. А. Балашенко, В. В. Саскевич. – Минск : Изд. центр БГУ, 2018. – 126 с.
246. Правотворческая деятельность в Республике Беларусь / А. В. Матусевич, В. Н. Дубовицкий, И. Н. Лапша [и др.] ; Бел. ин-т гос. стр-ва и законодательства. – Минск : Скарына, 1997. – 254 с.
247. Правотворческий процесс : учеб. пособие / А. Н. Бодак, Г. А. Василевич, С. М. Сивец [и др.] ; под ред. Г. А. Василевича. – Минск : Выш. шк., 2015. – 271 с.
248. Правотворчество в СССР / А. В. Мицкевич, А. С. Пиголкин, С. А. Пяткина [и др.] ; под ред. А. В. Мицкевича. – М. : Юрид. лит., 1974. – 319 с.
249. Проект закона «О правовых актах Республики Беларусь» / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3941&p0=2012001001> (дата обращения: 01.10.2013).
250. Пряхина, Т. М. Конституционность в системе принципов права / Т. М. Пряхина // Современное право. – 2004. – № 10. – С. 45–50.
251. Пугачев, А. Н. Конституционно-правовая ответственность в механизме охраны основного закона / А. Н. Пугачев // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D, Экономические и юридические науки. – 2009. – № 4. – С. 105–111.

252. Пугачев, А. Н. Конституционные принципы и принципы конституции: методологические проблемы различия правовых явлений. Часть 1 / А. Н. Пугачев // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D, Экономические и юридические науки. – 2014. – № 13. – С. 109–118.
253. Пугачев, А. Н. Общая теория права : учеб.-метод. комплекс / А. Н. Пугачев, – 2-е изд., с изм. – Новополоцк : ПГУ, 2007. – 424 с.
254. Пугачев, А. Н. Правотворческий процесс : учеб.-метод. комплекс / А. Н. Пугачев. – Новополоцк : ПГУ, 2010. – 387 с.
255. Пугачев, А. Н. Предмет, объекты и пределы конституционного регулирования / А. Н. Пугачев // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D, Экономические и юридические науки. – 2012. – № 14. – С. 117–125.
256. Пугачев, А. Н. Юридические свойства конституции: понятие, виды, характеристика / А. Н. Пугачев // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D, Экономические и юридические науки. – 2013. – № 5. – С. 115–121.
257. Реализация гендерной политики в Казахстане : обзор ОЭСР по государственному управлению / Организация экономического сотрудничества и развития. – Казахстан : ОЭСР, 2017. – 122 с.
258. Регламент Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь : принят Постановлением Совета Республики Нац. собрания Респ. Беларусь, 20 марта 2023 г., № 413-СР7/Х // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
259. Россия : методология и практика программно-целевого гендерного бюджета / Л. С. Ржаницына. – М. ; Санкт-Петербург : Нестор-История, 2012. – 400 с.
260. Румянцев, М. Б. Правотворчество в Российской Федерации / М. Б. Румянцев. – Чебоксары : Среда, 2019. – 324 с.
261. Румянцев, М. Б. Принципы правотворчества и их классификация / М. Б. Румянцев // Законодательство и экономика. – 2015. – № 11. – С. 48–53.
262. Самусевич, А. Г. Законотворческая ошибка как основание для привлечения к юридической ответственности / А. Г. Самусевич // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 673–678.
263. Сатолина, М. Н. Электронное нормотворчество как способ достижения правовой предсказуемости и правовой определенности / М. Н. Сатолина // Актуальные вопросы развития правовой информатизации в условиях формирования информационного общества : сб. науч. ст. / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. ред. Е. И. Коваленко. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2017. – С. 231–235.
264. Сахапов, Р. Р. Основные подходы к пониманию принципов права российской правовой науке (советский и современный периоды) / Р. Р. Сахапов // История государства и права. – 2014. – № 15 // КонсультантПлюс. Россия : справ. Правовая система (дата обращения: 01.09.2025).
265. Семашко, Е. В. Открытое государственное управление: значение и элементы системы / Е. В. Семашко // Теоретико-методологические и прикладные аспекты государственного управления : материалы XIX Респ. науч.-практ. конф. молодых ученых и студентов, 20 марта 2015 г., Минск / Акад. упр. при Президенте Республики Беларусь ; под общ. ред. И. И. Ганчerenка ; редкол. : С. В. Борико [и др.]. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2015. – С. 32–35.
266. Семашко, Е. В. Юридическая природа нормативных актов государственных органов Республики Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Семашко Елена Валентиновна. – Минск, 2003. – 105 л.

267. Сехин, И. В. Принцип своевременности правотворчества: проблемы реализации / И. В. Сехин // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 2. – С. 26–35.
268. Сивец, С. М. Статья 21 Конституции Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями) – государственный конституционный патернализм или равноправное социальное партнерство / С. М. Сивец // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2012. – Вып. 7. – С. 91–96.
269. Сидоренко, А. И. Принцип правовой определенности в судебной практике: имплементация решений Европейского суда по правам человека : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Сидоренко Андрей Игоревич. – М., 2016. – 183 л.
270. Сильченко, Н. В. Вопросы субординации между типичными, нетипичными и модифицированными источниками права / Н. В. Сильченко // Право. Экономика. Психология. – 2016. – № 2. – С. 22–25.
271. 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.
272. Сильченко, Н. В. Концепция совершенствования законодательства: понятие, структура, содержание / Н. В. Сильченко // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2001. – № 3. – С. 68–73.
273. 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.
274. Сільчанка, М. У. Аб новай прававой рэальнасці ў прававой сістэме Рэспублікі Беларусь / М. У. Сільчанка // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2003. – № 4. – С. 70–76.
275. Сільчанка, М. У. Тэорыя крыніц беларускага права / М. У. Сільчанка. – Гродна : ГрДУ, 2012. – 253 с.
276. Скобелев, В. П. Новый закон о нормативных правовых актах и некоторые вопросы регулирования цивилистического процесса / В. П. Скобелев // Право.by. – 2019. – № 3. – С. 69–75.
277. Слижевский, Л. О. Реализация принципов и норм Конституции в нормотворчестве / Л. О. Слижевский // Юстиция Беларуси. – 2014. – № 9. – С. 6–7.
278. 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.
279. Соколова, А. А. Демократическая культура в законопроектной деятельности: практика «Crowdsourcing» / А. А. Соколова // Юридическая техника. – 2016. – № 10. – С. 299–301.
280. Суслова, Н. В. Дефекты в российском праве: постановка проблемы, научные подходы, понятие / Н. В. Суслова // Проблемы в российском законодательстве. – 2012. – № 2. – С. 36–39.
281. Сырых, В. М. Логические основания общей теории права : в 2 т. / В. М. Сырых. – М. : Юстицинформ, 2001. – Т. 1 : Элементарный состав. – 528 с.
282. Сырых, В. М. Логические основания общей теории права : в 2 т. / В. М. Сырых. – М. : Юстицинформ, 2004. – Т. 2 : Логика правового исследования. – 560 с.

283. Сысоев, Ю. Е Системообразующие принципы нормотворчества : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Сысоев Юрий Евгеньевич. – М., 2006. – 166 л.
284. Теория государства и права / С. С. Алексеев, П. Т. Васьков, И. Я. Дяригин [и др.] ; под ред. С. С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1985. – 480 с.
285. Теория государства и права. Курс лекций / М. И. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев [и др.] ; под ред. Н. И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
286. Теория государства и права : учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский [и др.] ; под общ. ред. С. С. Алексеева. – М. : Норма, 2004. – 283 с.
287. Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. М. М. Рассолова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2012. – 735 с.
288. Тиковенко, А. Г. Проблемы конституционности нормативных правовых актов и деятельности государственных органов / А. Г. Тиковенко // Верховенство Конституции: двадцатилетний опыт конституционного контроля : сб. ст. / Конституц. Суд Республики Беларусь ; ред. кол. : О. Г. Сергеева [и др.]. – Минск, 2014. – С. 69–79.
289. Тихомиров, Ю. А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцент, 2000. – 394 с.
290. Тихомиров, Ю. А. Конституция, закон, подзаконный акт / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юрид. лит., 1994. – 136 с.
291. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2008. – 400 с.
292. Тихомиров, Ю. А. Теория закона / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1982. – 258 с.
293. Тихомиров, Ю. А. Юридическое прогнозирование / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 2018. – 168 с.
294. Топорикова, О. О. Предупреждение фоновых криминогенных явлений средствами криминологической экспертизы / О. О. Топорикова // КонсультантПлюс. Беларусь : справ. Правовая система (дата обращения: 01.09.2025).
295. Трудовой кодекс Республики Беларусь : 26 июля 1999 г., № 296-З : принят Палатой представителей 8 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
296. Уголовный кодекс Республики Беларусь : 9 июля 1999 г., № 275-З : принят Палатой представителей 2 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.09.2025).
297. Ушаков, Д. Н. Толковый словарь современного русского языка / Д. Н. Ушаков. – М. : Аделант, 2014. – 800 с.
298. Федеральный конституционный закон Австрийской Республики : принят Парламентом Австрии 10 нояб. 1920 г. // Конституции стран мира. Хрестоматия : в 7 т. / сост. Д. В. Кузнецов. – Благовещенск : БГПУ, 2014. – Т. 2. – С. 153–213.
299. Филипова, И. А. Правовое регулирование искусственного интеллекта : учеб. пособие / И. А. Филипова. – 2-е изд., обновлен. и доп. – Н. Новгород : Нижегород. гос-ун-т, 2022. – 275 с.
300. Фигель, М. В. Понятие принципов правотворчества и основные подходы к их классификации / М. В. Фигель // Научные записки. Юридические науки. – 2006. – № 53. – С. 21–24.
301. Храмцов, А. В. Конституционные принципы законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации / А. В. Храмцов // Современное общество и право. – 2012. – № 2(7). – С. 74–87.

302. Цифровизация правотворчества: поиск новых решений / Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило, О. А. Иванюк [и др.] ; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Д. А. Пашенцева. – М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации : ИНФРА-М, 2019. – 234 с.
303. Чеботарев, Г. Н. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти / Г. Н. Чеботарев, К. А. Иванова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 59–64.
304. Чепенко, Я. К. Конституционные пробелы и их категориальное обоснование в соотношении с правовой неопределенностью / Я. К. Чепенко // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 17–21.
305. Чиркин, В. Е. Принцип социальной справедливости в конституционном измерении / В. Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 39–43.
306. Чудаков, М. Ф. Государственное право зарубежных стран: курс лекций. Ч. 1 / М. Ф. Чудаков. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. – 331 с.
307. Чуприс, О. И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / О. И. Чуприс ; Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. – Минск : Право и экономика, 2009. – 310 с.
308. Шабайлов, Д. В. Справедливость как конституционно-правовой принцип и нравственная категория / Д. В. Шабайлов // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – 2014. – № 1. – С. 130–135.
309. Шабайлов, Д. В. Сущность социально-экономических прав и гарантии их реализации в Республике Беларусь : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Шабайлов Дмитрий Викторович. – Минск, 2011. – 24 с.
310. Шамаров, В. М. Принципы правотворчества: классификация и содержание / В. М. Шамаров // Вестник Екатерининского института. – 2009. – № 2. – С. 22–24.
311. Шаршун, В. А. Нормотворческая деятельность органов вооруженных сил в системе правотворчества социального правового государства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шаршун Виктор Александрович. – Минск, 2003. – 127 л.
312. Шаршун, В. А. Официальное опубликование правовых актов в Беларуси: советский и постсоветский период / В. А. Шаршун // TEISE. – 2012. – № 85. – С. 33–44.
313. Шаршун, В. А. Публичное обсуждение проектов правовых актов как форма участия граждан в нормотворческом процессе / В. А. Шаршун // Право.by – 2021. – № 5. – С. 141–148.
314. Шаршун, В. А. Принципы нормотворческой деятельности и цифровизация / В. А. Шаршун // Право и политика: история и современность: материалы десятой междунар. науч.-практ. конф., 23–24 нояб. 2023 г., Омск / пред. редкол. С. Буряков. – Омск : Омская академия МВД России, 2024. – С. 162–166.
315. Шахрай, И. С. Формы участия ученых в нормотворческой деятельности: проблемы правового закрепления и перспективы развития / И. С. Шахрай, Е. П. Филиппенко // Стратегия развития экономики Беларуси: вызовы, инструменты реализации и перспективы : сб. науч. ст. В 2 т. / Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики НАН Беларуси ; ред. кол.: В. И. Бельский [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2019. – Т. 2. – С. 92–97.
316. Шон, Д. Т. Конституционная ответственность / Д. Т. Шон // Государство и права. – 1995. – № 7. – С. 35–43.
317. Эфендиева, К. К. Конституционный принцип открытости, гласности и транспарентности судебной власти / К. К. Эфендиева // Пробелы в рос. законодательстве. – 2009. – № 3. – С. 191–193.

318. Юртаева, Е. А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества / Е. А. Юртаева // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 12–22.
319. Явич, Л. С. Право развитого социалистического общества: сущность и принципы / Л. С. Явич. – М. : Юрид. лит., 1978. – 224 с.
320. Явич, Л. С. Сущность права / Л. С. Явич. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1985. – 207 с.
321. Явич, Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1976. – 286 с.
322. Ярошенко, Н. И. Институт конституционно-правовой ответственности как фактор развития нормоконтроля в Российской Федерации / Н. И. Ярошенко // Адвокатская практика. – 2014. – № 3 // КонсультантПлюс. Россия : справ.-правовая система (дата обращения: 01.09.2025).
323. Ярошенко, Н. И. Основания конституционно-правовой ответственности в сфере нормоконтроля / Н. И. Ярошенко // Журнал российского права. – 2014. – № 1. – С. 101–112.
324. Artificial Intelligence Act // Official Journal of the European Union. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689> (date of access: 01.09.2025).
325. Case of Engel v. Hungary: Judgment of 20 May 2010, № 46857/06 // UNESCO, World Heritage Centre. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98814> (date of access: 01.09.2025).
326. Case of Timergaliyev v. Russia: Judgment of 14 January 2009, № 40631/02 // UNESCO, World Heritage Centre. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-88888> (date of access: 01.09.2025).
327. Civil Law Rules on Robotics // European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_EN.html (date of access: 01.09.2025).
328. Luce, R. Legislative Principles: The History and Theory of Lawmaking by Representative Government / R. Luce. – Boston : Houghton Mifflin Company, 1930. – 667 p.
329. Stefanou, C. Dealing with regulation: British approach. Manual in legislative drafting / C. Stefanou, H. Xanthaki. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2005. – 377 p.
330. Walker, H. Legislative Process Lawmaking in the United States / H. Walker. – New York : The Ronald Press., 1948. – 482 p.

Для заметок

Для заметок

Содержание

Введение	3
Глава 1	
ПРИНЦИПЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА	
В КОНСТИТУЦИОННОЙ ДОКТРИНЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ	
1.1 Научные взгляды на проблему принципов нормотворчества в советской и современной юридической науке	7
1.2 Понятие, классификация и система принципов нормотворчества: конституционно-правовой аспект	17
1.3 Конституционно-правовое закрепление принципов нормотворчества	39
Глава 2	
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ И НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ НОРМОТВОРЧЕСТВА	
2.1 Конституционность – интегральный принцип нормотворчества	63
2.2 Современное прочтение принципа демократизма в нормотворческой деятельности	87
2.3 Гуманизм и социальная справедливость как принципы нормотворчества	111
2.5 Нормотворческий принцип научности	149
2.6 Принципы системности, комплексности и стабильности правового регулирования	162
Глава 3	
ЦИФРОВИЗАЦИЯ И ПРИНЦИПЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА	
3.1 Цифровизация нормотворческой деятельности	183
3.2 Цифровая трансформация содержания нормативных правовых актов	187
Глава 4	
ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРИНЦИПОВ НОРМОТВОРЧЕСТВА	
4.1 Юридическая ответственность за дефектное нормотворчество	206
4.2 Конституционно-правовая ответственность за нарушение принципов нормотворчества	210
Заключение	225
Список использованных источников	232

Научное издание

СОЛОВЬЕВ Павел Витальевич

**ПРИНЦИПЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ
И РЕАЛИЗАЦИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Редактор *Т. А. Дарьянова*
Дизайн обложки: *отдел по связям с общественностью*

Подписано в печать 18.11.2025. Формат 60x84 1/8. Бумага офсетная 80 г/м2.
Ризография. Усл. печ. л. 14,85. Уч.-изд. л. 15,49. Тираж 50 экз. Заказ 452.

Издатель и полиграфическое исполнение –
учреждение образования «Полоцкий государственный университет
имени Евфросинии Полоцкой».

Свидетельство о государственной регистрации
издателя, изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/305 от 22.04.2014, перерегистрация от 24.08.2022.

ЛП № 02330/278 от 27.05.2004.

Ул. Блохина, 29, 211440, г. Новополоцк.