

Министерство образования Республики Беларусь
Белорусский государственный университет
Юридический факультет
Кафедра конституционного права

Повышение качества законодательства как средство
юридической безопасности

Материалы международного круглого стола

Минск, Беларусь, 16 ноября 2018 г.

Минск
2019

УДК 34(06)

П 429

Решение о депонировании вынес:
Совет юридического факультета БГУ
6 марта 2019 г., протокол № 6

Под редакцией Г. А. Василевича, Т. С. Масловской

Рецензенты:

Ладутько В. К., кандидат юридических наук, доцент, Руководитель Центра государственного строительства и права Института экономики Национальной академии наук Беларуси.

Станкевич О. Г., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Повышение качества законодательства как средство юридической безопасности: материалы междунар. круглого стола, Минск, Беларусь, 16 ноября 2018 г. / БГУ, Юридический фак., Каф. конституционного права; [под ред. Г. А. Василевича, Т. С. Масловской]. – Минск: БГУ, 2019. – 101 с. – Библиогр. в конце ст.

В сборнике содержатся тезисы докладов и статьи участников Международного круглого стола «Повышение качества законодательства как средство юридической безопасности», который состоялся в г. Минске 16 ноября 2018 г. на базе кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Василевич Г. А.

ТОЛКОВАНИЕ (РАЗЪЯСНЕНИЕ) АКТОВ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНООБРАЗНОГО ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

Белорусский государственный университет
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, *constlaw.bsu@tut.by*

Одной из важнейших для государства является его конституционная обязанность принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией. Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности (ст. 59 Конституции). Именно создание надлежащего правового порядка позволяет гражданам, народу в целом осуществлять свою волю.

В современный период вновь стала актуальной проблема толкования (разъяснения) нормативных правовых актов. Определение нормативного правового акта дано в Законе «О нормативных правовых актах». Это официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который направлен на установление, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия норм права как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на индивидуально не определенный круг лиц и неоднократное применение.

Необходимость упорядочения этой работы, решения ряда спорных и неоднозначно реализуемых на практике вопросов активно поднимают представители субъектов хозяйствования, специалисты, граждане, которым пришлось в своей жизни столкнуться с исполнением актов законодательства. Ими обращается внимание на то, что довольно часто представители государственных органов (должностные лица) дают ответы на поступившие к ним запросы, юридические и физические лица действуют в соответствии с полученными разъяснениями, а затем вышестоящая организация или контролирующие (надзорные) органы, не соглашаясь с данным разъяснением, привлекают юридическое или физическое лицо к ответственности за неисполнение акта законодательства. Возникают также вопросы о том, где обратившему субъекту можно оспорить данное ему разъяснение, с которым он не согласен, в какой форме должно быть дано толкование (разъяснение), какие наступают последствия в связи с новым «поворотом» практики применения в результате данного толкования (разъяснения) и др. Все эти вопросы весьма важны для практики, так как дефекты при их решении порождают массу споров, вносят элементы

нестабильности, подрывают доверие к нормотворческому органу, правоприменительным инстанциям, влекут имущественную и иную ответственность.

Надо отметить, что органы государственной власти в целом стремятся разъяснить положения нормативных правовых актов, когда имеются неясности, различия и даже противоречия. Правовая основа, как уже отмечалось, для этого есть. Конечно, общие, принципиальные подходы содержатся в Конституции (в дальнейшем сошлемся на соответствующие статьи), имеются законы «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», «Об обращениях граждан и юридических лиц» [1], Налоговый кодекс Республики Беларусь и иные кодексы, Указ Президента Республики Беларусь от 15.10.2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» (далее – Указ № 498) [2] и другие акты.

Основные правила официального толкования нормативных правовых актов предусмотрены в ст. 70 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Так, в случае обнаружения неясностей и различий в содержании нормативного правового акта, а также противоречий в практике его применения нормотворческий орган (должностное лицо), принявший (издавший) этот акт, или, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь, уполномоченный им орган осуществляют официальное толкование этих норм путем принятия (издания) соответствующего нормативного правового акта. При толковании нормативного правового акта объясняется или уточняется содержание его правовых норм, определяется их место в законодательстве, а также функциональные и иные связи с другими нормами, регулирующими различные аспекты одного и того же вида общественных отношений. При толковании нормативных правовых актов не допускается внесение в них изменений и (или) дополнений.

Несколько иной подход предусмотрен в ст. 69 Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах». В случае обнаружения неясностей и различий в содержании и понимании нормативного правового акта, а также противоречий в практике его применения, если не требуется внесение в нормативный правовой акт (его структурные элементы) соответствующих изменений, нормотворческий орган (должностное лицо), принявший (издавшее) этот акт, или, если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь, уполномоченный им орган могут осуществить официальное толкование его нормативных правовых предписаний путем принятия (издания) соответствующего нормативного правового акта. При официальном толковании нормативного правового акта разъясняется или уточняется юридический смысл нормативного правового акта, раскрывается содержание его нормативных правовых предписаний, определяется его место в системе нормативных правовых актов, выявляются функциональные и иные связи этих предписаний с другими нормативными правовыми предписаниями, регулирующими различные стороны одного и того же вида общественных отношений. Нормотворческие органы

(должностные лица), реализующие государственную политику, осуществляющие правовое регулирование и управление в определенной отрасли (сфере деятельности) или к компетенции которых отнесено решение соответствующих вопросов, либо другие уполномоченные государственные органы (организации) при необходимости подготавливают письменные разъяснения применения нормативных правовых актов. Дача письменных разъяснений нормативных правовых актов указанными государственными органами (организациями) по обращениям граждан и юридических лиц осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством об обращениях граждан и юридических лиц. При официальном толковании и письменном разъяснении нормативного правового акта не допускаются изменение содержания его нормативных правовых предписаний, введение или усиление ответственности граждан и юридических лиц, ограничение их прав и свобод либо лишение имеющихся прав и свобод, возложение дополнительных (увеличенных) обязанностей по сравнению с существующими, установление усложненного порядка реализации этих прав, свобод и обязанностей. При принятии уполномоченными государственными органами и иными организациями (должностными лицами) решений, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и юридических лиц, не допускается произвольное толкование нормативных правовых актов при их применении. В случае неясности или неточности предписаний нормативных правовых актов (до их устранения) суды, другие государственные органы, иные организации (должностные лица) принимают решения, исходя из максимального учета законных интересов граждан и юридических лиц.

Если ознакомиться с размещенными на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь или в базе КонсультантПлюс актами законодательства, то можно увидеть весьма разнообразную картину, что, на наш взгляд, нежелательно. Так, некоторые государственные органы, давая разъяснения и размещая их на своих сайтах или в базе КонсультантПлюс, не указывают, кто из официальных лиц дает разъяснение, название акта (документа), его другие реквизиты (например, дату принятия). Есть примеры, когда «разъяснение» по важным вопросам дается от имени пресс-центров органов государственного управления. Конечно, и в этом случае определенная помощь оказывается обратившимся с вопросом, а также иным потенциальным исполнителям данного акта. Однако для правового государства, как уже отмечено выше, присущ более высокий по своему уровню правопорядок. Особенно беспокоит субъектов, занимающихся предпринимательской деятельностью, что нередко вопреки данному разъяснению (ответу) из государственного органа, с ним не соглашается вышестоящая инстанция или контрольный (надзорный) орган и субъект привлекается к юридической ответственности.

Когда в результате толкования акта ограничиваются права и свободы, возникают новые обязанности, акт толкования должен вводиться в действие, по меньшей мере, со дня опубликования. Необходимо упорядочить дачу

разъяснений актов, определить лиц, уполномоченных в рамках ведомства на их осуществление, а также исключить ответственность граждан и субъектов хозяйствования, если они следовали ранее данному разъяснению представителя ведомства.

Сделаем небольшой экскурс в теорию, так как от этого зависит наведение должного порядка в указанной сфере, решение спорных вопросов или, по крайней мере, учет некоторых нюансов при их решении.

В юридической литературе подчеркивалось, что интерпретация (толкование) является деятельностью по установлению точного содержания правового акта для его практической реализации. Необходимость в толковании возникает прежде всего потому, что любой акт не может применяться автоматически, вначале его суть должна быть уяснена правоприменителями, а также лицами, на которых он распространяет свое действие. Однако вслед за уяснением как первым и обязательным элементом интерпретации, необходимо следует разъяснение содержания закона с целью разрешения возникшей двусмысленности [3, с. 290].

Орган, наделенный правом давать официальные толкования, должен раскрыть материальное содержание, т. е. достоверно и обоснованно выразить цель и истинную мысль законодателя, заложенную в той или иной норме, вызвавшей различное понимание и разноречивой при практическом применении. В этих случаях требуется, как правило, уточнение формулировки соответствующей нормы права [4, с. 117].

Еще русским юристом Е. В. Васьковским было отмечено, что «законы представляют собой мертвые словесные формулы, существующие только на бумаге и получающие применение в жизни при посредстве органов судебной и административной властей. Для того чтобы законы применялись именно в том смысле, какой имел в виду законодатель, и для обеспечения равенства всех граждан перед лицом закона необходимо, чтобы судьи и органы администрации понимали законы правильно и притом одинаково» [5, с. 7]. По его утверждению, целью толкования является раскрытие истинного смысла законодательных норм. Каждая такая норма представляет собой выраженную в словах мысль законодателя [5, с. 8]. Толкование актов можно классифицировать по различным признакам. Толкование различают по его юридической обязательности: а) официальное (несет властный характер, оно обязательно для исполнения); б) неофициальное (не имеет обязательной юридической силы, пример – доктринальный источник, т. е. позиция ученого). Таким образом, официальный и неофициальный характер толкования зависит от субъекта, дающего толкование.

Официальное толкование – это разъяснение истинного смысла норм права, даваемое установленными на то государственными органами.

Официальное толкование подразделяется в свою очередь на нормативное и казуальное. Нормативное толкование имеет общий характер, т. е. оно обязательно для определенного вида общественных отношений (категории дел); казуальное – обязательно для конкретной ситуации (данного дела).

Нормативное толкование – это разъяснение, даваемое с целью устранения ошибок в понимании акта и обеспечения его единообразного применения. Нормативное толкование имеет несколько видов: аутентическое (аутентичное) и легальное (делегированное, когда компетентный орган в результате делегирования ему соответствующего права толкует норму). Например, согласно ст. 82 Налогового кодекса Республики Беларусь налоговые органы и их должностные лица обязаны давать письменные разъяснения плательщикам (иным обязанным лицам) по вопросам применения актов налогового законодательства, в том числе по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь или его территориальными органами (областными, Минским городским комитетами природных ресурсов и охраны окружающей среды) – по вопросам определения налоговой базы экологического налога и налога за добычу (изъятие) природных ресурсов [6]. Другой пример: согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» (утратил силу) по поручению Президента Республики Беларусь Конституционный Суд был наделен правом официального толкования декретов и указов Президента Республики Беларусь, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан [7]. В настоящее время такое право закреплено в Кодексе Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 10 мая 2007 г. «О рекламе» [8] Совет Министров Республики Беларусь 12 ноября 2007 г. принял постановление № 1497 «О реализации Закона Республики Беларусь “О рекламе”» [9], которым утвердил ряд положений: о порядке размещения (распространения) на территории Республики Беларусь рекламы продукции, товаров, работ, услуг, производимых на этой территории; о порядке размещения (распространения) на территории Республики Беларусь рекламы алкогольных напитков в средствах массовой информации; о порядке размещения средств наружной рекламы; о порядке размещения (распространения) и согласования наружной рекламы, рекламы на автомобилях, трамваях, троллейбусах, колесных тракторах, автопоездах. При этом право давать разъяснения по вопросам применения названного постановления делегировано Министерству торговли Республики Беларусь. Как видим, делегированное законодательство – достаточно распространенное явление и имеет право на существование. Другое дело, что толкование (разъяснение) правовой нормы, данное в порядке делегирования, по своей юридической силе уступает аутентическому толкованию. Ведь, кто как не орган, должностное лицо, издавшие акт, знают его цели и заложенный в нем смысл. Исключение может быть сделано лишь для Конституционного Суда, когда он вправе проверить на соответствие Конституции закон о толковании Конституции, принятый Парламентом. Таким образом, делегированное толкование может осуществляться различными субъектами (Советом Министров, министерством, исполкомами и др.).

Аутентическое толкование представляет собой разъяснение нормативного акта органом, его принявшим («аутентический» означает «подлинный», «основанный на первоисточнике»). Правом аутентического толкования обладают все нормотворческие органы, издавшие соответствующий акт. Легальное или делегированное толкование предполагает дачу разъяснения нормативного акта иным уполномоченным на то органом, который не принимал акт, подлежащий толкованию.

Особая роль в обеспечении единообразной правоприменительной практики принадлежит юрисдикционным органам – Конституционному Суду, Верховному Суду (ранее также Высшему Хозяйственному Суду). Именно постановления высших судебных инстанций могли бы давно решить многие вопросы, которые вновь возникли в настоящее время на практике. Причем их решение очевидно, но в силу отсутствия авторитетного подкрепления часто не воплощаются в жизнь. Например, правовой аксиомой является подход, в соответствии с которым любое сомнение трактуется в пользу гражданина или юридического лица. И суды могли бы ее четко проводить в жизнь. Однако потребовалось издание Директивы Главы государства от 31.12.2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» [10], чтобы гарантировать присущее любому современному государству правило, в соответствии с которым в случае неясности или нечеткости предписаний актов законодательства суды, другие государственные органы и иные государственные организации, должностные лица принимают решения в пользу субъектов предпринимательской деятельности и граждан.

Еще советские корифеи юридической науки отмечали, что разъяснения, даваемые юрисдикционными органами, являются нормативными в том смысле, что они носят общий характер [3, с. 310; 11, с. 134].

В литературе справедливо обращается внимание на недопустимость смешивания, в частности, актов аутентического толкования с обычными актами правотворчества. Это проявляется в том, что акты аутентического толкования: 1) имеют обратную силу; 2) не содержат в себе принципиальной новизны (они разъясняют существующие правовые нормы) [12, с. 70]. На наш взгляд, все это характерно и для иных видов актов толкования. При этом для акта нормативного толкования (аутентического или делегированного) характерны все те пять признаков, которые присущи нормативному правовому акту, среди которых назовем, в частности, общеобязательность. Специфика акта толкования заключается и в том, что он неотделим от самого толкуемого акта, это их объединяет, они находятся во взаимосвязи. Как известно, согласно ст. 116 Конституции контроль за конституционностью нормативных правовых актов возложен на Конституционный Суд, который обязан провести такую проверку при непосредственном обращении к нему уполномоченного субъекта относительно конституционности акта толкования. Проверка, безусловно, должна проводиться в контексте его соответствия Конституции и толкуемому акту. Последний также может быть признан неконституционным. В качестве правила должно быть обращение в

Конституционный Суд о проверке как акта толкования, так и толкуемого акта.

Есть еще и иные варианты действий. Учитывая смешанную систему конституционного контроля в нашей республике (такой вывод можно сделать на основе анализа ст. 112 Основного Закона), суды общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел при возникновении сомнения в конституционности акта толкования обязаны принять решение в соответствии с Конституцией и поставить в установленном порядке вопрос о проверке конституционности акта толкования и протолкованного акта [13].

Как следует из нашего законодательства, для проверки законности (конституционности) акта казуального толкования предусмотрена иная процедура. Пунктом 2 Указа № 498 утвержден перечень государственных органов, иных организаций, ответственных за рассмотрение обращений по существу в отдельных сферах жизнедеятельности населения. Полагаем, что налогоплательщик или иной субъект вправе обратиться в суд по поводу несогласия с данным ему персонально ответом соответствующим органом (должностным лицом). В целом разделяем позицию Конституционного Суда, изложенную им в решении от 10 декабря 2009 г. № Р-383/2009 «О судебном обжаловании решений государственных органов по вопросам налогообложения (разъяснений налогового законодательства)» (в ред. решения Конституционного Суда от 04.03.2010 г. № Р-431/2010) [14]. По мнению Конституционного Суда, решения вышестоящих налоговых органов, принятые по обращениям, связанным с разъяснением налогового законодательства, являются правовыми актами ненормативного характера, которые рассчитаны на однократное применение и носят индивидуальный характер.

Вместе с тем выскажем несколько своих суждений. В отличие от нормативного толкования казуальное толкование осуществляется при применении нормы права, разрешении конкретного дела. Следует иметь в виду, что казуальное толкование не сводится только к прямым разъяснениям; и может быть сделано в скрытом виде, например, решении суда [3, с. 311]. Однако и здесь надо обратить внимание на следующий аспект. Конституция закрепляет равенство всех перед законом (в широком смысле этого слова, т. е. перед любым нормативным правовым актом) и судом. Поэтому даже если разъяснение дано в адрес одного обратившегося субъекта при возникновении схожей ситуации у другого субъекта по отношению к нему также должны действовать ранее сформулированное правило. По существу, речь идет о правиле прецедента. Именно акты судебных инстанций имеют важное место в правовом регулировании. При этом и в научной среде, и на практике существуют различные взгляды на роль судебных постановлений, имеют ли они прецедентный характер, в чем отличие прецедента, если он признается в международном праве, от судебной практики. Судебный прецедент является актом суда по конкретному делу, обоснование позиции суда по которому становится правилом, которого должны придерживаться суды при рассмотрении аналогичных дел. Как отмечает В. И. Васильев, не только законодатель, принимая законы, содействует уяснению смысла

Конституции, но и судья, вынося решения впервые, выясняет смысл нормативного правового акта [15, с. 7]. Отметим различие между судебным прецедентом и судебной практикой: прецедент, как уже отмечалось, является решением по конкретному делу, а судебная практика – это совокупность решений по конкретным однородным делам, принимаемым в течение определенного периода времени [16, с. 51]. Судебная практика рассматривалась как «вся судебная деятельность, воспринимаемая в ее типичных проявлениях. В этом плане судебная практика охватывает и среднестатистические сроки рассмотрения дел в судах, и принятые формальности в написании приговоров и решений или ведении протоколов судебных заседаний, и распространимость применения тех или иных санкций, и т. п.» [17, с. 7].

На практике возникают споры о том, может ли формулироваться судебное правоположение одним решением или необходимо несколько соответствующих решений, которые определяются как устоявшаяся судебная практика. Однозначного ответа быть не может. Как справедливо отметил Л. Вильдхабер, одно большое дело может явиться таким же веским прецедентом, как и целая группа более мелких дел [18, с. 7]. Французские авторы Ф. Малори и Л. Айнес определяют судебную практику как «совокупность судебных решений, из которых выводится норма права, поскольку эти решения выносились постоянно в единой логике, по одним и тем же правовым вопросам» [цит. по: 19, с. 102]. Отличие судебной практики от прецедента заключается в том, что судебная практика может формировать новые тенденции в случае необходимости. По справедливому утверждению другого французского ученого П. Сандевуара «задача судебных инстанций состоит в дополнении, уточнении или замещении недостаточно развитых, неясно сформулированных или несуществующих правовых норм; кроме того, суды могут модернизировать давно существующую норму права». Судья обязан обосновывать свое решение ссылками на текст закона, что способствует прозрачности вынесенного решения [цит. по: 19, с. 102].

В части признания прецедента есть огромное сопротивление со стороны некоторых практических работников. Признаем, что и в литературе нет единства относительно признания прецедента в качестве источника права. Однако если мы желаем обеспечить действие вышеуказанного конституционного принципа, нам не обойтись без признания прецедента в качестве источника права. Административный прецедент является стержнем правоприменительной практики, гарантом обеспечения единообразной правоприменительной практики. Обычно обращают внимание на спор вокруг судебного прецедента. Однако не только судебный, но и административный прецедент, должны быть юридически признаны. Дело даже не столько в их юридическом признании, сколько в соблюдении конституционных принципов и норм, о которых было сказано выше.

Убеждены, что если представитель государственного органа неправильно ответил (дал неправильное разъяснение) на поступившее обращение, то все издержки должен нести не обратившийся субъект, а

именно этот представитель. По крайней мере, отрицательные последствия для обратившегося наступать не должны. Ведь государственную волю реализуют должностные лица, государственные органы с учетом их компетенции. Если вести речь о «децентрализованной» ответственности государства, о ее персонификации, то отдельный чиновник, в том числе и член Правительства, при нарушении возложенных на него полномочий может нести дисциплинарную, материальную, административную, уголовную, имущественную ответственность. Причем если дисциплинарная, административная, уголовная ответственность имеют прежде всего карательный характер, то материальная и имущественная ответственность правосстановительный.

В ст. 938 Гражданского кодекса Республики Беларусь предусмотрено, что государство отвечает за действия не только государственного органа, но и любого должностного лица. Полагаем, назревшим является принятие специального акта в виде закона, в котором комплексно были бы решены вопросы ответственности государства в сфере управления, включая правосудие. Тем самым удалось бы поставить на прочную правовую основу выполнение государством универсального обязательства государства по созданию надлежащего внутреннего и международного порядка с целью полного осуществления предусмотренных Конституцией прав и свобод граждан. В этом законе необходимо закрепить (и самое главное реализовать затем на практике) следующие нормы (они имеются в Российской Конституции): «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство гарантирует потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба».

Принятие специального закона будет способствовать укреплению доверия граждан к государству, так как будет обеспечено полное и своевременное возмещение причиненного вреда. Ответственность Правительства как органа исполнительной власти по существу субъекта, исполняющего закон о бюджете, предполагает ответственность независимо от вины отдельных государственных служащих.

Среди первых актов, принятых в современной Беларуси и нацеленных на защиту от неправомерных действий государства, было постановление Верховного Совета от 16 июня 1993 г., утвердившее Положение о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц. Оно и сейчас сохраняет свою юридическую силу законодательного акта [20]. Согласно п. 3 указанного Положения нанесенный субъектам хозяйственной деятельности ущерб подлежит возмещению в случаях:

соблюдения субъектами хозяйственной деятельности актов органа государственной власти или управления, признанных в установленном порядке недействительными;

исполнения субъектами хозяйственной деятельности не соответствующих законодательству указаний должностных лиц органов государственной власти и управления;

осуществления не соответствующих законодательству указаний должностных лиц органов государственной власти и управления, а также предписаний, содержащихся в актах этих органов, другими органами, предприятиями, организациями, учреждениями;

неисполнения или ненадлежащего исполнения органами государственной власти или управления, их должностными лицами обязанностей, возложенных на них законодательством, в отношении субъектов хозяйственной деятельности.

Разделяем позицию Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь и Министерства экономики Республики Беларусь, выраженную ими в письме от 14 июня 2013 г. «О некоторых вопросах привлечения юридических и физических лиц к административной ответственности», согласно которой «выполнение плательщиком разъяснения уполномоченного государственного органа полученного непосредственно этим лицом на основании письменного запроса, не повлечет применение мер административной ответственности только в том случае, когда такие разъяснения основаны на полной и достоверной информации, представленной плательщиком в запросе» [21]. В других случаях деятельность в соответствии с данными разъяснениями не должна влечь ответственность. По существу, мы имеем дело в данном случае с презумпцией невиновности.

Акт официального толкования должен приниматься в форме того акта, что и толкуемый акт. В свое время автору пришлось возражать, а затем и исправлять ситуацию, когда Конституционный Суд толковал свои заключения в форме решений. Ошибка в дальнейшем была исправлена и заключения толковались (при необходимости этого) заключениями. Так и закон должен толковаться законом, а не постановлением палат, постановление Правительства – постановлением Правительства, нормативное решение местного Совета депутатов – решением местного Совета и т. д. Что же касается казуального толкования, то оно осуществляется в форме того акта, полномочия на которые есть у данного органа.

Согласно ст. 67 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», воспринявшей и развившей ст. 104 Конституции, нормативный правовой акт не имеет обратной силы, т. е. не распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу, за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц либо когда в самом нормативном правовом акте или в акте о введении его в действие прямо предусматривается, что он распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу.

Придание обратной силы нормативному правовому акту не допускается, если он предусматривает введение или усиление ответственности граждан, в

том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц за действия, которые на момент их совершения не влекли указанную ответственность или влекли более мягкую ответственность. Нормативные правовые акты, иным образом ухудшающие положение граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц (возлагающие дополнительные (увеличенные) по сравнению с ранее существовавшими обязанности или ограничивающие в правах либо лишаящие имеющихся прав), не имеют обратной силы, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь.

Создание акта нормативного толкования должно осуществляться с учетом действия всех процедур правотворческого процесса.

Толкования, даваемые различными органами по одному и тому же вопросу, следует различать по их юридической силе в зависимости от статуса соответствующего органа.

Проведенный анализ свидетельствует о наличии проблем в области дачи разъяснений, ответов в связи с неясностью положений нормативных правовых актов. Одним из вариантов улучшения ситуации могло бы стать принятие постановления Правительства Республики Беларусь, направленного на упорядочение практики дачи разъяснений органами исполнительной власти, подведомственными Правительству, нормативных правовых актов. В нем можно было бы закрепить ряд основополагающих правил, которыми следует руководствоваться.

Список использованных источников

1. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 18.07.2011 № 300-З (ред. от 15.07.2015) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

2. О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь от 15.10.2007 № 498 (ред. от 09.10.2017) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

3. Алексеев, С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. литература, 1981–1982. – Том II. – 1982. – 360 с.

4. Кириченко, М. Г. Конституционные основы судебной системы в СССР / М. Г. Кириченко. – М. : Юрид. литература, 1979. – 142 с.

5. Васьковский, Е. В. Руководство к толкованию и применению законов / Е. В. Васьковский. – М. : Бр. Башмаковы, 1913. – 158 с.

6. Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть) (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2018) [Электронный ресурс]: принят Палатой представителей 15 ноября 2002 г. : одобр. Советом Респ. 2 дек. 2002 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

7. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г., № 14 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

8. О рекламе [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 10 мая 2007 г., № 225-3 (ред. от 17.07.2017) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

9. О реализации Закона Республики Беларусь «О рекламе» (вместе с «Положением о порядке размещения (распространения) на территории Республики Беларусь рекламы продукции, товаров, работ, услуг, производимых на этой территории», «Положением о порядке размещения (распространения) на территории Республики Беларусь рекламы алкогольных напитков в средствах массовой информации», «Положением о порядке размещения средств наружной рекламы», «Положением о порядке размещения (распространения) и согласования наружной рекламы, рекламы на автомобилях, трамваях, троллейбусах, колесных тракторах, автопоездах») [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2007 г., № 1497 (ред. от 13.01.2017) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

10. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Директива Президента Республики Беларусь от 31 дек. 2010 г., № 4 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

11. Пиголкин, А. С. Толкование нормативных актов в СССР / А. С. Пиголкин. – М. : Госюриздат, 1962. – 166 с.

12. Вопленко, Н. Н. Официальное толкование норм права / Н. Н. Вопленко. – М. : Юрид. литература, 1976. – 119 с.

13. Василевич, Г. А. Обеспечение конституционной законности в государстве – сфера общей ответственности судебной системы / Г. А. Василевич // Юстиция Беларуси. – 2016. – № 1 (166). – С. 20–26.

14. О судебном обжаловании решений государственных органов по вопросам налогообложения (разъяснений налогового законодательства) (в ред. решения Конституционного Суда от 04.03.2010 № Р-431/2010) [Электронный ресурс]: Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 04.03.2010 № Р-431/2010 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

15. Васильев, В. И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы / В. И. Васильев // Журнал российского права. – 2014. – № 6. – С. 5–14.

16. Бахрах, Д. Н. Конституционные основы действия правовых норм во времени / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – № 5. – 2003. – С. 40–53.
17. Белкин, А. А. Источники права и судебная практика в Российской Федерации / А. А. Белкин // Вопросы правоведения. – 2009. – № 1. – С. 6–26.
18. Вильдхабер, Л. Прецедент в Европейском суде по правам человека / Л. Вильдхабер // Государство и право. – 2001. – № 12. – С. 5–17.
19. Хомякова, Н. П. Роль французской судебной практики как источника нормотворчества // Государство и право. – 2011. – № 1. – С. 101–103.
20. Положение о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц [Электронный ресурс]: постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 16 июня 1993 г., № 2415-ХП // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
21. О некоторых вопросах привлечения юридических и физических лиц к административной ответственности (письмо МНС Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь, Министерства экономики Республики Беларусь от 14.06.2013) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь. – Режим доступа: www.nalog.gov.by/ru/razjasnenija_ru/view/o-nekotoryx-voprosax-privlechenija-juridicheskix-i-fizicheskix-lits-k-administrativnoj-otvetstvennosti-pismo-9044/ – Дата доступа: 15.03.2019.

Боголейко А. М.

**К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАЧЕСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Белорусский государственный университет
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, constlaw.bsu@tut.by

Нормотворческая деятельность есть сложный и многогранный процесс, требующий тщательного и сбалансированного подхода в его организации. Создание правовых норм, регулирующих общественные отношения, является важнейшей функцией государства, которая призвана осуществлять такое регулирование эффективно и с максимальным результатом. В связи с этим вопросы обеспечения качества и эффективности принимаемых нормативных правовых актов приобретают особую актуальность для любой правовой системы.

Для этих целей юридической наукой и практикой разработаны и применяются различные способы и средства как на этапе подготовки проекта нормативного правового акта, так и в ходе других стадий процедуры его принятия, в том числе посредством предъявления специальных требований к профессионализму лиц, ответственных за подготовку проектов нормативных

правовых актов. Одним из таких средств выступает проведение экспертизы проекта нормативного правового акта или уже принятого акта.

Кроме того, закрепленные Конституцией Республики Беларусь принципы конституционности и законности правотворческого процесса [1, ст. 7, 137], распространяются как на содержание нормативного правового акта, так и на процедуру его принятия. В широком смысле, соблюдение принципов конституционности и законности при принятии нормативных правовых актов обеспечивается осуществлением юридической и иных видов экспертиз нормативных правовых актов и их проектов.

В связи с этим именно проведение юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов позволяет значительно улучшить качество актов, предотвратить возможные коллизии, противоречия и правовую неопределенность, исключить возможные негативные последствия при реализации нормативных предписаний. В то же время обязательная юридическая экспертиза проектов нормативных правовых актов является традиционным и апробированным видом экспертизы, основной целью которой является построение эффективной системы законодательства, отвечающей национальным интересам.

Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [2] в качестве основных принципов нормотворческого процесса называл принципы конституционности и соответствия актов нижестоящих государственных органов (должностных лиц) актам Главы государства и вышестоящих государственных органов (ст. 7) и предусматривал наличие заключения, принятого по результатам обязательной юридической экспертизы, в отношении нормативных правовых актов органов исполнительной власти, а также органов местного управления и самоуправления, в качестве условия их включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь (ст. 60). Указанным законом также устанавливалось, что в отношении проектов нормативных правовых актов проводится обязательная юридическая экспертиза и криминологическая экспертиза. Кроме того, определено, что проект нормативного правового акта может быть подвергнут иной экспертизе (финансовой, экономической, экологической, криминологической и т. д.) (ст. 49, 49-1).

Новый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» [3] (далее – новый Закон) развивает нормы об обязательной юридической экспертизе и расширяет перечень нормативных правовых актов и их проектов, подлежащих обязательной юридической экспертизе (ст. 47).

В качестве критериев проверки нормативного правового акта в ходе его юридической экспертизы выступают в настоящее время:

- соответствие Конституции Республики Беларусь;

- соответствие нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, законам Республики Беларусь, иным нормативным правовым актам большей юридической силы по отношению к оцениваемому нормативному правовому акту, в том числе устанавливающим требования нормотворческой техники [4, п. 1.1].

Применительно к новому Закону следует отметить, что определены критерии оценки проекта правового акта при проведении обязательной юридической экспертизы и критерии оценки при прогнозировании предполагаемых последствий принятия нормативных правовых актов, что позволит улучшить данный процесс, качество и эффективность законодательства. Кроме того, касательно положительного заключения о прохождении юридической экспертизы нормативных правовых актов критерии оценки расширены и включают в себя оценку соответствия как международным договорам, так и иным международно-правовым актам, в том числе требованиям унификации и гармонизации законодательства в рамках интеграционных объединений, участницей которых является Республика Беларусь. В законодательстве также устанавливаются правила проведения обязательной юридической экспертизы ненормативных правовых актов, локальных актов, технических нормативных правовых актов, не относящихся к области технического нормирования и стандартизации [3, ст. 47–48; 5, п. 3.6; 6, п. 1.1].

В странах СНГ и постсоветского пространства в отношении нормативных правовых актов проводится ряд иных экспертиз и данный опыт может быть полезен для Республики Беларусь.

Так, например, в рамках СНГ правовое регулирование получили только антикоррупционная и экологическая экспертизы правовых актов и их проектов.

Статья 14 постановления Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 22-15 «О модельном законе “Основы законодательства об антикоррупционной политике”», принятого в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 г., устанавливает, что антикоррупционная экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является видом криминологической экспертизы.

Модельный закон СНГ от 17.05.2012 г. № 37-12 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предложил государствам – участникам СНГ проведение антикоррупционной экспертизы в качестве одной из мер предупреждения коррупционных правонарушений.

Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 37-12 «О модельном законе “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”», принятое в г. Санкт-Петербурге 17.05.2012 г., регулирует правовые, организационные и иные отношения, возникающие в процессе организации и проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Указанный модельный закон закрепляет принципы, цель экспертизы, коррупциогенные факторы (для правоприменителя устанавливаются необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил; содержатся

неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям), предусматривает перечень нормативных правовых актов, которые в первоочередном порядке должны проходить процедуру антикоррупционной экспертизы (регламентирующие отношения, в которых, с одной стороны, выступают представители государственных органов, а с другой – граждане и организации; а также нормативных правовых актов в экономической, бюджетной сфере, сфере государственных закупок, оказания бесплатных государственных услуг); определяет субъектов проведения экспертизы (прокуратура; парламент; министерство юстиции; иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц; специально уполномоченный президентом или правительством государства орган); закрепляет статус независимых экспертов (аккредитованные юридические и физические лица, которые могут по своей инициативе и за счет собственных средств проводить антикоррупционную экспертизу).

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 38-18 «О Рекомендациях по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», принятым в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012 г., даны рекомендации по примерному содержанию правил и методики проведения антикоррупционной экспертизы, установлены основания и стадии проведения, требования к проведению, признаки коррупциогенных факторов и способы их выявления, содержание работы по проведению антикоррупционной экспертизы, порядок оформления результатов антикоррупционной экспертизы.

К слову, постановление Совета Министров Союзного государства № 29 «Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов Союзного государства», принятое в г. Москве 29.09.2015 г., также закрепляет понятие антикоррупционной экспертизы, основные задачи, принципы, методы и другие вопросы проведения антикоррупционной экспертизы.

В статье 10 постановления Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 44-10 «О новой редакции модельного закона “Об экологической экспертизе”», принятого в г. Санкт-Петербурге 20.05.2016 г., закреплено, что проекты национальных нормативных правовых актов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду, подлежат обязательной государственной экологической экспертизе.

Вместе с тем в ст. 5 Закона Республики Беларусь от 18.07.2016 г. № 399-З «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» проекты нормативных правовых актов в числе объектов государственной экологической экспертизы не названы.

Проанализируем законодательство государств – участников СНГ и порядок проведения в них экспертиз нормативных правовых актов и их проектов.

1. Российская Федерация.

Анализ федерального законодательства Российской Федерации позволяет выделить следующие виды экспертиз нормативных правовых актов и их проектов:

– *общественная экспертиза* проводится общественной палатой и направлена на выявление степени учета и согласования в процессе правового регулирования интересов различных социальных групп и слоев общества.

Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» закрепляет возможность проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Вместе с тем в Законе не находят отражения ни ее понятие, ни цели проведения, ни процедуры осуществления и принятия итоговых решений. Кроме того, экспертиза может проводиться только в отношении проектов нормативных правовых актов, в отношении действующих нормативных правовых актов ее проведение невозможно. Органы исполнительной власти выступать в качестве субъектов проведения данного вида экспертизы не могут;

– *правовая экспертиза* проводится значительным кругом субъектов и в первую очередь органами юстиции как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, юридическими службами всех других федеральных органов исполнительной власти, обладающими полномочиями по нормативно-правовому регулированию в своей сфере.

Правовая экспертиза включает в себя оценку проекта с точки зрения его соответствия правовым принципам; правильности использования правовых категорий; соотношения проектируемых решений с другими актами, включая договоры и соглашения Российской Федерации с иностранными государствами, а также признаваемые Российской Федерации международно-правовые акты, и внутренней их последовательности; обеспечение системности законодательства; обоснованности выбора формы акта, корректности применения тех или иных средств юридической техники; соответствия положений проекта современным достижениям отечественной и зарубежной правовой науки и юридической практики;

– *научная экспертиза* осуществляется научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля, экспертами из числа ведущих ученых и специалистов в зависимости от содержания рассматриваемых проектов;

– *экологическая экспертиза* осуществляется Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и его территориальными органами и имеет целью установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Дополнительно вопросы проведения Государственной экологической экспертизы регулируются Административным регламентом исполнения Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации государственной функции по надзору за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, государственной экологической экспертизы, объектов животного мира и среды их обитания, охоты и сохранения охотничьих ресурсов с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений, утвержденным приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30.10.2008 г. № 273;

– *антикоррупционная экспертиза* проводится федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, а также органами, организациями, их должностными лицами – в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов установлены в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Вместе с тем закон не определяет ни понятие экспертизы, ни требования, предъявляемые к экспертам, ни ответственность лиц, которые осуществляют данную экспертизу. В развитие норм указанного закона принято соответствующее постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которым дополнительно утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

– *«рисковая» экспертиза*, в соответствии с которой проект нормативного правового акта, оказывающий влияние на доходы или расходы федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, подлежит направлению в Министерство финансов Российской Федерации на заключение, в котором дается оценка финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов;

– *экспертиза проектов административных регламентов* проводится Министерством экономического развития Российской Федерации, в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных

регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». Предметом данной экспертизы является оценка соответствия проекта регламента требованиям, предъявляемым к нему Федеральным законом 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, а также оценка учета результатов независимой экспертизы в проекте регламента.

2. Республика Казахстан

Закон Республики Казахстан от 06.04.2016 г. № 480-V «О правовых актах» только определяет понятие юридической экспертизы, под которой понимается проверка проекта нормативного правового акта, либо принятого нормативного правового акта на предмет его соответствия Конституции Республики Казахстан и законодательству Республики Казахстан, в том числе законодательству в сфере противодействия коррупции.

Согласно Методическим рекомендациям по проведению юридической (правовой) экспертизы проектов законов, утвержденным приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 26 сентября 2016 г. № 800, юридическая (правовая) экспертиза проводится Департаментом законодательства Министерства юстиции. При проведении данной экспертизы осуществляется изучение состояния правового регулирования, оценка целей и задач законопроекта, а также его формы, проверка на соответствие нормам Конституции и вышестоящим нормативным правовым актам, проверка на наличие коллизий между положениями законопроекта и отдельными положениями законодательных актов, регулирующих одни и те же либо смежные общественные отношения, проверка на наличие пробелов в правовом регулировании определенных общественных отношений, проверка на наличие и необходимость отсылочных норм, проверка на наличие в законопроекте коррупционных норм права, проверка на соответствие правилам юридической техники. По результатам проведения юридической экспертизы составляется мотивированное заключение.

3. Республика Армения

Вопросам проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов и их проектов посвящена самостоятельная глава 4 «Экспертиза и государственная регистрация проектов правовых актов» Закона Республики Армения от 03.04.2002 г. «О правовых актах». Так, в предусмотренных Законом случаях проекты нормативных правовых актов или нормативные правовые акты в целях приведения их в соответствие с Конституцией Республики Армения, законами и иными правовыми актами Республики Армения, а также обеспечения соблюдения при разработке этих правовых актов требований указанного Закона и правил законодательной техники подвергаются обязательной государственной правовой экспертизе в Министерстве юстиции Республики Армения (ст. 32 устанавливает требования к порядку государственной правовой экспертизы проектов законодательных актов, ст. 33 определяет порядок государственной правовой экспертизы ведомственных нормативных правовых актов, ст. 34 регулирует

порядок государственной правовой экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления. При этом предусматривается, что в целях оценки качества проекта правового акта, внесенного в правотворческий орган, по решению правотворческого органа может быть осуществлена независимая официальная (правовая, финансовая, научно-техническая, экологическая, лингвостилистическая и др.) экспертиза.

Обязательную государственную экспертизу проектов законов Республики Армения, нормативных решений, указов и распоряжений, решений Премьер-министра на соответствие Конституции и законам Республики Армения, другим правовым актам осуществляет выделенное подразделение Министерства юстиции Республики Армения – Агентство экспертизы правовых актов.

4. Туркменистан

В соответствии с главой 5 «Экспертиза проектов нормативных правовых актов» Закона Туркменистана от 26.08.2017 г. № 589-V «О правовых актах» проекты нормативных правовых актов направляются в Министерство адалат (юстиции) Туркменистана для проведения юридической экспертизы, за исключением нормативных правовых постановлений Меджлиса (однопалатного Парламента) Туркменистана. При этом решение о проведении экспертизы проекта нормативных правовых актов может быть принято уполномоченным органом; в случаях, когда проект нормативного правового акта подготавливается на договорной основе, экспертиза проекта может быть проведена по решению заказчика проекта.

Законом также предусматривается возможность проведения дополнительных видов экспертиз: закреплены цели проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов; установлено, что проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, последствия принятия которых могут создать угрозу экологической безопасности, охране окружающей среды, подлежат обязательной экологической экспертизе; экспертиза проектов нормативных правовых актов может проводиться научными учреждениями и учреждениями высшего профессионального образования соответствующего направления, экспертами, привлекаемыми из числа учёных и специалистов, в зависимости от содержания рассматриваемого проекта.

5. Азербайджанская Республика

Конституционный Закон Азербайджанской Республики от 21.12.2010 г. № 21-IVKQ «О нормативных правовых актах» также содержит нормы о возможных экспертизах нормативных правовых актов и самостоятельную главу 9 об обязательной юридической экспертизе проекта нормативного правового акта или закона.

В Азербайджане могут проводиться юридическая, лингвистическая, экономическая, экологическая, криминологическая, финансовая экспертизы нормативных правовых актов (ст. 37). Проект нормативного правового акта по решению нормотворческого органа или другого государственного органа, уполномоченного в соответствии с законодательными актами

Азербайджанской Республики, может быть подвергнут финансовой, экономической, экологической, криминологической и другим видам экспертиз, за исключением случаев, когда указанным законом предусмотрено проведение экспертизы в обязательном порядке (ст. 47).

Так, обязательной юридической экспертизе подлежат проекты нормативных правовых актов и законы, представленные Президенту Азербайджанской Республики на подписание. Обязательная юридическая экспертиза законопроектов проводится уполномоченным структурным подразделением ведомства, осуществляющего организационное обеспечение работы Милли Меджлиса (однопалатного Парламента) Азербайджанской Республики, проектов нормативных правовых актов, вносимых Президенту Азербайджанской Республики, и законов, представленных на подпись, – уполномоченным структурным подразделением Администрации Президента Азербайджанской Республики, проекты постановлений Кабинета Министров Азербайджанской Республики – уполномоченным структурным подразделением ведомства, осуществляющего организационное обеспечение работы Кабинета Министров Азербайджанской Республики, проектов нормативных правовых актов органов центральной исполнительной власти – юридической службой данных органов.

Законом также предусмотрены случаи и порядок проведения обязательной лингвистической экспертизы проекта нормативного правового акта (глава 10).

В целях предотвращения, выявления и устранения возникновения положений, способствующих созданию условий для проявлений злоупотребления в проектах нормативных правовых актов, проходящих обязательную юридическую экспертизу, и законах, представленных на подпись Президенту Азербайджанской Республики, проводится экспертиза подверженности нормативных правовых актов (их проектов) злоупотреблению (глава 11 Закона).

6. Республика Таджикистан

Относительно новый Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. № 1414 «О нормативных правовых актах», признавший утратившим силу ранее действовавший закон 2009 г., значительно усовершенствовал нормы об экспертизе проектов нормативных правовых актов. Так, закон закрепляет, что проект нормативного правового акта по решению правотворческого органа может подвергаться правовой, лингвистической, антикоррупционной экспертизе, экспертизе анализа влияния регуляторного воздействия, финансово-экономической, экологической, научно-технической или специальной научной экспертизе (ст. 64). В качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие непосредственного участия в разработке данного проекта. В оценке проекта нормативного правового акта эксперты действуют независимо и не связаны с позицией правотворческого органа нормативного правового акта, по поручению которого проводится экспертиза. Проект законодательного акта, переданного для независимой

научной экспертизы, рассматривается на заседании законодательного органа только при наличии экспертного заключения.

Проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование отношений в сфере предпринимательства, за исключением проектов нормативных правовых актов, устанавливающих размеры налоговых, таможенных и иных обязательных платежей в государственный бюджет, проектов международных правовых актов, а также проектов, направленных на отмену действующих нормативных правовых актов или их отдельных положений, подлежат обязательному анализу регуляторного воздействия (ст. 37).

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится в порядке, установленном Законом Республики Таджикистан от 28.12.2012 г. № 925 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», который устанавливает обязательное проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления коррупциогенных факторов и принятия мер к их устранению во всех сферах жизни общества.

7. Республика Узбекистан

Согласно Закону Республики Узбекистан от 14.12.2000 г. № 160-II «О нормативно-правовых актах» проекты нормативно-правовых актов подлежат обязательной юридической экспертизе, в ходе которой проверяется соответствие проекта нормативно-правового акта Конституции и законодательству Республики Узбекистан, а также правилам законодательной техники.

Юридическая экспертиза может осуществляться юридической службой органа, подготовившего проект нормативно-правового акта, или органа, принимающего нормативно-правовой акт, а также Министерством юстиции Республики Узбекистан. Юридическая экспертиза проектов решений органов государственной власти на местах, имеющих нормативный характер, осуществляется управлениями юстиции областей и города Ташкента.

Для оценки качества внесенного проекта по решению органа, принимающего нормативно-правовой акт, проект нормативно-правового акта может быть подвергнут и иной экспертизе (экономической, финансовой, научно-технической, экологической и другой). В качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие ранее непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта (ст. 18).

Постановлением Президента Республики Узбекистан от 23.08.2011 г. № ПП-1602 «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан» осуществление всесторонней экспертизы проектов законодательных и иных актов, вносимых либо принимаемых ими, на предмет определения их соответствия Конституции, законодательству Республики Узбекистан, целям и задачам проводимых в стране реформ, а также правилам законодательной техники; выявление в действующем законодательстве «белых пятен», а также

положений и норм, создающих условия для проявлений коррупции, совершения других правонарушений в системе государственной власти и управления возложено на Министерство юстиции Республики Узбекистан.

8. Кыргызская Республика

В соответствии с Законом Кыргызской Республики от 20.07.2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта) (ст. 20).

Постановлением Жогорку Кенеша (однопалатного Парламента) Кыргызской Республики от 18.01.2008 г. № 75-IV утверждены Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, которые устанавливают порядок проведения правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической специализированных экспертиз.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 08.12.2010 г. № 319 утверждена Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики.

9. Украина

В Украине из всех известных видов экспертиз нормативных правовых актов или их проектов проводится только антикоррупционная экспертиза, определение которой содержится в Законе Верховной Рады Украины от 14.10.2014 г. № 1700-VII «О предупреждении коррупции», под которой понимается деятельность по выявлению в нормативно-правовых актах, проектах нормативно-правовых актов положений, которые самостоятельно или в сочетании с другими нормами могут способствовать совершению коррупционных правонарушений или правонарушений, связанных с коррупцией. Законом установлено, что обязательная антикоррупционная экспертиза осуществляется Министерством юстиции Украины, кроме антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов, внесенных на рассмотрение Верховной Рады Украины народными депутатами Украины, которая осуществляется комитетом Верховной Рады Украины, к предмету ведения которого относится вопрос борьбы с коррупцией (ст. 55).

Порядок и методологию проведения им антикоррупционной экспертизы, а также порядок обнародования ее результатов определяет Министерство юстиции Украины. Проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов с целью

предупреждения совершения коррупционных правонарушений из-за наличия в законодательстве коррупционных факторов, способствующих совершению коррупционных правонарушений, осуществляется структурными подразделениями аппарата и территориальных органов Министерства юстиции на основании приказа Министерства юстиции Украины от 18.03.2015 № 383/5, которым утвержден соответствующий Порядок проведения антикоррупционной экспертизы.

Таким образом, исходя из проведенного анализа, следует отметить, что в некоторых государствах вопросами экспертиз всех нормативных правовых актов (принятых любыми нормотворческими органами) занимается единый субъект (как правило, самостоятельный государственный орган), что позволяет обеспечить единство подходов и наиболее качественное проведение экспертизы.

Несмотря на позитивное и прогрессивное развитие национального законодательства, направленного на обеспечение соблюдения принципа законности нормотворческой деятельности и соответствия нормативных правовых актов Конституции Республики Беларусь и актам более высокой юридической силы, а также международным договорам Республики Беларусь, необходимо дальнейшее совершенствование правового регулирования в данной сфере. Основываясь на проведенном исследовании законодательства стран – участниц СНГ, целесообразно дополнить виды обязательно проводимых экспертиз проектов нормативных правовых актов лингвистической, научной, гендерной, экологической и антикоррупционной экспертизами.

Анализ правового регулирования процедуры проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов и их проектов некоторых зарубежных государств позволяет утверждать о необходимости создания единого централизованного государственного органа, главной функцией которого будет являться проведение всех видов экспертиз нормативных правовых актов и их проектов. Вместе с тем полагаем допустимым возложение данной функции наряду с проведением обязательной юридической экспертизы проектов законов на Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.

Список использованных источников

1. Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. – 62 с.

2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2010 г. № 361-З : в ред. от 2 июля 2009 г. № 31-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

3. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство

Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

4. О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 30 дек. 2010 г., № 711 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 23.08.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

5. О развитии предпринимательства [Электронный ресурс]: Декрет Президента Респ. Беларусь, 23 нояб. 2017 г., № 7 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

6. Об обязательной юридической экспертизе технических нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 12 апр. 2018 г., № 135 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

Василевич Д. Г.

ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ДОСТОЙНОЕ ОТНОШЕНИЕ К ЕГО ТЕЛУ ПОСЛЕ СМЕРТИ

УО ФПБ «Международный университет «МИТСО»
ул. Казинца, 21, к. 3, 220099 Минск, Беларусь, fevralzzz@mail.ru

Достоинство является универсальным понятием. Оно не зависит от национальной принадлежности, пола, расы, вероисповедания. Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Достоинство человека является неотъемлемым качеством любого физического лица. Оно не зависит от воли иных лиц.

Достоинство человека является показателем цивилизации, под которым справедливо в литературе понимают «не объем валютных резервов и даже не обилие залежей нефти, золота и алмазов, а тот облик человека, который бережно и сознательно взлелеяли своей страной. Речь идет об условиях жизни человека, чье достоинство оберегается всеми правовыми средствами, которые ныне стали доступны людям. Общество, которое ставит во главу угла эту цель, мы именуем гражданским, а государство – правовым» [1, с. 29].

Человеческое достоинство – это свидетельство особой ценности человека. Иммануил Кант утверждал, что человек как разумное существо никогда не может быть лишь средством подобно простой вещи, а всегда является целью сам по себе. Именно из разумности человека возникает, по Канту, его достоинство – особая ценность и значимость людей как личностей. При этом человек должен не только иметь чувство собственного достоинства, но и признавать и уважать достоинство других людей. Все люди равны в своем достоинстве, в этом смысле среди них нет более значимых и менее значимых [2, с. 601–607].

В законодательстве Республики Беларусь действуют нормы, направленные на защиту чести и достоинства человека при его жизни и после его смерти. Так, согласно ст. 9.3 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях оскорбление, т. е. умышленное унижение чести и достоинства личности, выраженное в неприличной форме, влечет наложение штрафа в размере до 20 базовых величин.

Как подчеркивается в литературе, «понятие достоинства включает в себя осознание человеком своей абстрактной и конкретно-социальной ценности, а также ценности (значимости) социальных групп, в которые он входит (другой вопрос, на какой основе формируются эти группы: чаще всего они являются профессиональными, конфессионными). Оно по определению может быть только со знаком «плюс» – есть ли у данного лица те или иные положительные качества и что по поводу этого лица считает общественное мнение, здесь не существенно» [3].

Согласно ст. 348 Уголовного кодекса Республики Беларусь (УК) незаконное изъятие органов или тканей у умершего донора наказывается штрафом, или арестом, или ограничением свободы на срок до трех лет, или лишением свободы на тот же срок. То же действие, совершенное из корыстных побуждений, наказывается арестом, или ограничением свободы на срок до пяти лет, или лишением свободы на тот же срок.

Законом Республики Беларусь «О трансплантации органов и тканей человека» предусмотрены условия забора органов для трансплантации у живого донора (ст. 8). В частности, забор органов для трансплантации у живого донора разрешается при соблюдении следующих условий: письменного предупреждения данного живого донора лечащим врачом государственной организации здравоохранения о возможном ухудшении его здоровья в связи с забором органов для трансплантации; наличия добровольного согласия данного живого донора на забор органов, выраженного в письменной форме, удостоверенного нотариально и др. В упомянутом Законе зафиксированы права живого донора. Так, в соответствии со ст. 9 данного Закона перед забором органов живой донор имеет право на получение полной и объективной информации о состоянии своего здоровья и последствиях, которые могут наступить в связи с осуществлением забора органов. Согласие на забор органов может быть в любой момент отозвано, за исключением случаев, когда врачи-специалисты уже приступили к забору органов и его прекращение либо возврат к первоначальному состоянию невозможны или связаны с угрозой для жизни либо здоровья живого донора, в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. Живой донор после осуществления у него забора органов имеет право на получение компенсации расходов, связанных с необходимостью восстановления его здоровья в связи с забором органов. Порядок выдачи и размеры этой компенсации определяются Советом Министров Республики Беларусь; получение пособия по временной нетрудоспособности в размере 100 % заработка на период нетрудоспособности, наступившей в связи с забором органов. Инвалидность

живого донора, наступившая в связи с забором органов, приравнивается к инвалидности, связанной с несчастным случаем на производстве или профессиональным заболеванием.

Что касается забора органов для трансплантации после смерти человека, то гражданин при жизни имеет право выразить несогласие с этим (ст. 101 Закона «О трансплантации органов и тканей организма»). Таким образом, действует презумпция согласия человека на забор органов после его смерти для трансплантации. Выразить свое несогласие на забор органов после смерти можно следующим образом. Дееспособные граждане вправе представить в государственную организацию здравоохранения по месту жительства (месту пребывания), а также в иную государственную организацию здравоохранения, в которой им оказывается медицинская помощь, письменное заявление о несогласии на забор органов для трансплантации после смерти. В отношении несовершеннолетних, за исключением тех, которые приобрели в установленном порядке дееспособность в полном объеме, и лиц, признанных в установленном порядке недееспособными, такое заявление представляется их законными представителями. В отношении лиц, не способных по состоянию здоровья к принятию осознанного решения, данное заявление представляется супругом (супругой) или одним из близких родственников. Руководитель государственной организации здравоохранения, руководитель структурного подразделения государственной организации здравоохранения или лица, исполняющие их обязанности, в течение шести часов с момента представления в государственную организацию здравоохранения письменного заявления о несогласии на забор органов для трансплантации после смерти представляют соответствующую информацию в Министерство здравоохранения Республики Беларусь для включения в Единый регистр трансплантации.

Согласно ст. 11 Закона «О трансплантации органов и тканей организма» забор органов у умершего донора разрешается с момента констатации смерти в порядке, определяемом Министерством здравоохранения Республики Беларусь по согласованию с Государственным комитетом судебных экспертиз Республики Беларусь. Забор органов у умершего донора не допускается, если при жизни данное лицо либо лица, указанные в ст. 101 Закона, до его смерти заявили о несогласии на забор органов для трансплантации после смерти в порядке, установленном указанным Законом. Забор органов у умершего донора также не допускается, если руководителям государственной организации здравоохранения, органа Государственного комитета судебных экспертиз, руководителям структурных подразделений государственной организации здравоохранения, органа Государственного комитета судебных экспертиз или лицам, исполняющим их обязанности, до момента забора органов представлено заявление о несогласии на забор органов для трансплантации, написанное супругом (супругой), а при его (ее) отсутствии – одним из близких родственников или законным представителем умершего донора. Забор органов у умершего донора не допускается также в

случае, если государственная организация здравоохранения, орган Государственного комитета судебных экспертиз были поставлены в известность о несогласии лица на забор органов для трансплантации до его смерти путем устного или письменного заявления в присутствии врача-специалиста (врачей-специалистов), других должностных лиц государственной организации здравоохранения, органа Государственного комитета судебных экспертиз, иных лиц, которые могут засвидетельствовать такой отказ.

Запрещается участие врачей-специалистов, которые будут осуществлять трансплантацию, а также членов бригад, обеспечивающих забор органов, в констатации смерти человека, тело которого предполагается использовать для забора органов. В случае, если умерший донор подлежит судебно-медицинской экспертизе или патологоанатомическому исследованию, письменное разрешение на забор органов у умершего донора должно быть дано соответственно государственным медицинским судебным экспертом либо врачом-патологоанатомом, присутствующими на операции по забору органов.

Государственная организация здравоохранения, орган Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь после получения письменного разрешения на забор органов у умершего донора, выданного соответственно государственным медицинским судебным экспертом либо врачом-патологоанатомом, незамедлительно уведомляют органы прокуратуры о предстоящем заборе органов у умершего донора, подвергаемого впоследствии судебно-медицинской экспертизе или патологоанатомическому исследованию.

Таким образом, законодатель, хотя и предусмотрел презумпцию согласия на забор органов после смерти человека, ввел достаточно много требований, чтобы решение данного вопроса было взвешенным и подконтрольным. Обратим внимание, что некоторые медицинские учреждения, информируют граждан о действующей презумпции согласия на забор органов для трансплантации посредством вывешивания соответствующего объявления в своем помещении, а также в интернете. Так, например, сделала 25-я центральная районная поликлиника г. Минска [4].

Закон Республики Беларусь «О погребении и похоронном деле» также направлен на достойное отношение к человеку после его смерти, в нем содержатся положения о волеизъявлении умершего, сделанном им при жизни. Согласно ст. 27 этого Закона гражданин при жизни может сделать распоряжение о добровольном согласии или несогласии быть подвергнутым патологоанатомическому исследованию, если оно не является обязательным; о добровольном согласии на передачу после смерти его тела, органов, тканей в организацию здравоохранения или государственное учреждение образования, осуществляющее подготовку, повышение квалификации и (или) переподготовку специалистов с высшим или средним специальным медицинским, фармацевтическим образованием, для использования в образовательном процессе и научных исследованиях; о добровольном

согласии или несогласии быть подвергнутым кремации. Последнее очень важно, так как можно услышать рассуждения о достойном отношении к умершим в контексте способов захоронения.

На практике бывают и более сложные ситуации, выражающиеся в совершении преступления в виде надругательства над трупом. В ст. 347 УК предусмотрено, что надругательство над трупом или могилой, либо похищение трупа, либо похищение предметов, находящихся в захоронении, наказываются штрафом, или арестом, или ограничением свободы на срок до трех лет, или лишением свободы на тот же срок. Те же действия, совершенные в отношении братской могилы или могилы защитника Отечества, наказываются арестом, или ограничением свободы на срок до пяти лет, или лишением свободы на тот же срок.

Поводом для анализа указанной нормы УК явилось уголовное дело, по которому когда мать (гражданка Ц.) согласно обвинению и последующему приговору суда несколько лет назад была осуждена за то, что помогла расчленив тело убитой ее сыном девушки. Сейчас эта женщина, осужденная за укрывательство преступления, уже вышла на свободу [5]. Как сообщалось, в исправительной колонии 51-летняя минчанка пробыла с февраля 2015 г. (был засчитан срок содержания под стражей с июля 2014 года). Ее сын, который убил и расчленил девушку, был приговорен к 17 годам лишения свободы. Жертва убийцы пропала в июле 2014 г., после того как отправилась в Минск на встречу с молодым человеком. В одной из квартир Минска убийца, находясь в состоянии алкогольного опьянения, во время ссоры брючным ремнем задушил девушку. Чтобы скрыть следы преступления, он расчленил тело жертвы. А подроспевшая «на помощь» его мать уничтожила в забрызганной кровью квартире внутренние органы девушки: сварила их и некоторые другие части тела девушки, затем измельчила их и спустила в канализацию (можно только предположить, что тем самым скрывался факт изнасилования). После этого все останки и вещи убитой минчане вынесли в лесополосу неподалеку от дома и сожгли – от тела жертвы не осталось почти ничего. Более того, чтобы скрыть следы преступления, сын и мать Ц. планировали сделать ремонт в квартире и даже успели с этой целью купить строительные материалы [6]. Тело девушки было уничтожено до такой степени, что эксперты оказались не в состоянии сделать конкретное заключение о том, каким способом было совершено убийство и что стало причиной смерти. В основе обвинения – показания обвиняемых, которые полностью признали вину в содеянном: соответственно в убийстве и в расчленении трупа.

Возникает вопрос о квалификации действий матери убийцы. Она была привлечена к ответственности по ч. 2 ст. 405 УК «Укрывательство лица, совершившего особо тяжкое преступление, орудий и средств совершения этого преступления, следов преступления» (максимальная мера наказания – лишение свободы до двух лет), а также по ч. 1 ст. 377 УК («Хищение, уничтожение, повреждение либо сокрытие документов, штампов, печатей, хищение бланков»).

Однако возникает вопрос, не было ли оснований для привлечения ее к уголовной ответственности по ст. 347 УК за надругательство над трупом (максимальная мера наказания – лишение свободы – до трех лет). Как отмечено выше, тело девушки было уничтожено до такой степени, что эксперты оказались не в состоянии сделать конкретное заключение о том, каким способом было совершено убийство и что стало причиной смерти.

Достаточно часто подчеркивается, что якобы надругательство имеет только «демонстративные формы, когда преступник хочет вызвать негативные впечатления – вырезает на теле неприличные знаки или надписи, выкалывает глаза, лишает жертву определенных органов или частей тела». Однако, на наш взгляд, ничто не препятствует привлечению виновного лица к ответственности по статье за надругательство над трупом, когда он производит его расчленение вне зависимости от желания «опозорить» либо это продиктовано иной более важной целью – скрыть следы преступления. В случае, если это осуществляет убийца, привлечение к ответственности по данной статье формально не влияет на квалификацию его деяния (убийство), но характеризует личность преступника. Другое дело, когда речь идет об оказании иным лицом помощи в расчленении трупа после убийства человека.

С точки зрения русского языка «надругательство» понимается как оскорбительное, грубое издевательство, кощунство [7, с. 380]. По сути, речь идет об оскверняющих тело человека действиях. Несомненно, расчленение тела оскорбляет память об умершем близких, знакомых и других людей, оскверняет их чувства.

Представители белорусской науки уголовного права, рассматривая данный вопрос, отмечают, что надругательство над трупом может выражаться в совершении безнравственных, порочащих или позорящих тело человека действиях, противоречащих сложившимся традициям и обрядам погребения. К ним относят, в частности, и расчленение тела [8, с. 927]. Однако в прозвучавших по делу Ц. комментариях специалистов в области уголовного права не было высказаны позиции о том, что гражданку Ц. следует привлекать к ответственности за надругательство над телом погибшей.

Российские авторы также подчеркивают, что надругательство над телом умершего человека выражается и в таких безнравственных действиях как расчленение трупа [9]. Однако многие из них при этом указывают, что при расчленении тела умершего человека надругательство выражается в том, что такие действия противоречат принятым традициям и обычаям погребения, достойному отношению к телу человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, сложившимися в обществе. При совершении расчленения тела вменяемое лицо не может не сознавать, что его действия являются оскорбительно грубым издевательством по отношению к традициям и обычаям погребения.

Разделяем позицию В. А. Джемелинского, который указывает, что «надругательство» представляет совокупность активных действий в отношении захороненных (незахороненных) человеческих останков,

нарушающих обычаи, традиции и установленный обрядами порядок погребения и поминовения умерших, оскорбляющих память об умерших и (или) чувства их близких и совершаемых в целях, не одобряемых обществом [10, с. 36].

На основании вышеизложенного считаем, что «надругательство» следует понимать как неуважительные и безнравственные действия в отношении тела умершего человека или его останков (праха), нарушающие право каждого человека на достойное отношение к его телу после смерти.

Полагаем, что правоприменительную практику следовало направить по пути применения ст. 347 УК, когда лицо совершает расчленение трупа, независимо от того, совершает это близкий родственник или другое лицо, имеет это какие-либо «демонстративные» формы или нет. Сам факт расчленения уже погибшего человека должен рассматриваться как надругательство над ним.

Редакция ст. 347 УК позволяет перейти к такой практике. В трансформации правоприменительной практики нет ничего неприемлемого. Опыт судов европейских государств свидетельствует, что иногда они изменяют собственную позицию, но в таких случаях обычно она дополнительно аргументируется. Полагаем, что и в Беларуси следственная и иная правоприменительная практика также может быть скорректирована.

В свое время получило широкую огласку также дело Павла Селюна. Он убил свою супругу и ее любовника, труп последнего он расчленил и выбросил в мусорный бак, а голову забрал с собой. С головой в сумке его и задержали в поезде в Волковыске. Гродненский областной суд признал виновным Павла Селюна по четырем статьям УК: убийство двух лиц, совершенное с особой жестокостью; кража; надругательство над трупами; хищение личных документов [11].

Если сравнивать действия Селюна и указанных лиц, в частности матери, которая помогла расчленить тело, сварила внутренности убитой, затем они сожгли расчлененное тело, то степень надругательства над телом убитой неизмеримо выше, чем действия Селюна. Родственникам погибшей девушки практически нечего было хоронить, не было возможности попрощаться с погибшей. Даже информация о некоторых подробностях убийства и последующих действиях Цинявских у нормального человека вызывает жуткое впечатление.

В СМИ уже звучали предложения об усилении ответственности за надругательство над трупом. Так, Э. А. Саркисова считает, что «поскольку это крайне безнравственное, циничное действие, которое наносит вред обществу, разлагает его моральные принципы, законодателям можно подумать над усилением ответственности за это преступление, например, можно исключить из санкции ч. 1 ст. 347 УК такие наказания, как штраф, арест. А для наказаний в виде ограничения свободы и лишения свободы увеличить максимальные сроки. Более того, поскольку сейчас на практике часто назначается ограничение свободы без направления в исправительные учреждения открытого типа, можно было бы дифференцировать этот вид

наказания либо исключить его вообще из санкции» [12]. Разделяя эту позицию, считаем, что ст. 347 УК должна быть дополнена также указанием на ответственность за надругательство не только над телом, но и над прахом человека.

В литературе справедливо обращается внимание, что ряд действий с телом умершего допустим с точки зрения законодательства. Это проведение судебно-медицинской экспертизы трупа, а также патологоанатомическое вскрытие; извлечение трупа из места захоронения в процессе предварительного расследования – эксгумация; изъятие органов и (или) тканей у трупа, если учреждению здравоохранения на момент изъятия не известно о том, что при жизни данное лицо либо его близкие родственники или законный представитель заявили о своем несогласии на изъятие его органов и (или) тканей после смерти для трансплантации реципиенту [9].

В связи с этим обратим внимание еще на несколько аспектов. В прокурорско-следственной практике достаточно часто близкие родственники требуют проведения повторной экспертизы трупа и настаивают на эксгумации, хотя уже имеется квалифицированное экспертное заключение. Для таких случаев в законодательстве и, видимо, в большей степени на практике целесообразно предусмотреть возможность проведения повторной экспертизы. В случае, если первоначальные выводы экспертизы об обстоятельствах смерти лица подтверждаются полностью, то все расходы должны нести лица, инициировавшие ее проведение. Отказ в эксгумации может быть обжалован в суд. Вправе ли родственник после предания земле покойного распоряжаться его телом <...>. Что же касается изъятия органов или тканей для последующей трансплантации, то в перспективе следует отказаться от закрепленной в законе презумпции согласия на их изъятие и начать формирование Реестра лиц, которые дают согласие на посмертное изъятие органов и тканей для использования при проведении операций по трансплантации. Соответствующее согласие лица может быть выражено в медицинской карточке при приеме у врача с последующим внесением сведений в указанный Реестр, который должно вести Министерство здравоохранения.

Возникают также вопросы об ответственности близких родственников и членов семьи за укрывательство преступника. Полагаем, что этот вопрос находится в компетенции законодательного органа. В некоторых ситуациях близкие родственники стремятся воспрепятствовать привлечению к уголовной ответственности лица, совершившего преступление (например, родители – по отношению к детям). В зарубежных странах укрывательство в целях воспрепятствования привлечению к ответственности, совершенное родственником, часто ненаказуемо либо имеет свои особенности.

Анализ статей уголовных кодексов Беларуси, России и Казахстана, предусматривающих ответственность за укрывательство, показывает, что они различаются. В Республике Беларусь заранее не обещанное укрывательство лица, совершившего тяжкое преступление, либо орудий и средств совершения этого преступления, следов преступления или предметов,

добытых преступным путем, наказывается штрафом, или исправительными работами на срок до двух лет, или арестом. То же деяние в отношении особо тяжкого преступления наказывается арестом, или ограничением свободы на срок до двух лет, или лишением свободы на тот же срок (ст. 405 УК).

В российском УК закреплено, что заранее не обещанное укрывательство особо тяжких преступлений наказывается штрафом в размере до 200 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо принудительными работами на срок до 2 лет, либо арестом на срок до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 2 лет (ст. 316). При этом согласно примечанию к этой статье лицо не подлежит уголовной ответственности за заранее не обещанное укрывательство преступления, совершенного его супругом или близким родственником.

Схожая редакция предусмотрена УК Казахстана: заранее не обещанное укрывательство коррупционного, тяжкого или особо тяжкого преступления наказывается штрафом в размере до шести тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до шести лет, либо лишением свободы на тот же срок (ст. 432). Как и в российском УК, согласно примечанию к ст. 432 лицо не подлежит уголовной ответственности за заранее не обещанное укрывательство преступления, совершенного его супругом (супругой) или близким родственником.

Позиция российского и казахстанского законодателей не бесспорна, но позволяет высказать предложение о внесении изменений в ст. 405 УК Республики Беларусь, согласно которым ответственность членов семьи, близких родственников наступает за заранее не обещанное укрывательство особо тяжкого преступления, связанного с посягательством на жизнь и здоровье человека. За укрывательство иных преступлений, в том числе экономического характера, ответственность членов семьи, близких родственников преступника наступать не должна. Основанием для такого подхода являются положения ст. 27 во взаимосвязи со ст. 23 Конституции Республики Беларусь.

Одной из разновидностей соматических прав человека, связанных с распоряжением своим телом, является его право на использование технологии крионики, когда тело обычно смертельно больного человека подвергается длительной заморозке и хранению в таком виде до той поры, пока не будут найдены средства для исцеления от болезни, побудившей к таким действиям. Такая практика получила свое развитие со второй половины прошлого столетия в ряде стран, например, в США. Использование такой формы распоряжения своим телом и жизнью, решение вопросов, связанных с его хранением и ответственностью за надлежащее хранение в перспективе, когда можно будет ожидать соответствующих результатов в области научного прогресса, потребует необходимой правовой регламентации.

Список использованных источников

1. Мучник, А. Г. Философия достоинства, свободы и прав человека / А. Г. Мучник. – Киев : Парламентское изд-во, 2009. – 696 с.
2. Кант, И. Критика чистого разума / И. Кант. – М. : ЭКСМО, 2006. – 736 с.
3. Преступления против чести и достоинства личности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.vuzlib.su/beta3/html/1/7880/7907/ – Дата доступа: 11.07.2018.
4. Информирование граждан о действующей презумпции согласия на забор органов для трансплантации [Электронный ресурс] // Сайт учреждения здравоохранения «25-я центральная районная поликлиника Московского района г. Минска». – Режим доступа: <http://www.25crp.by/informatsiya/203-uvazhaemye-patsienty> – Дата доступа: 10.12.2016.
5. Мать, помогавшая расчленить сыну тело убитой им Юлии Соломатиной, уже вышла на свободу [Электронный ресурс] // МойВУ : новости Беларуси. – Режим доступа: <http://www.moyby.com/news/232359/> – Дата доступа: 20.12.2016.
6. Мама, которая помогла сыну избавиться от тела убитой девушки, вышла на свободу спустя два года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.21.by/society/2016/08/10/1227179.html>. – Дата доступа: 20.12.2016.
7. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; Рос. акад. наук, Ин-т рус. языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 2002. – 944 с.
8. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь / Н. Ф. Ахраменка, Н. А. Бабий, А. В. Барков [и др.]; под общ. ред. А. В. Баркова. – Минск : Тесей, 2003. – 1200 с.
9. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. – 13-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. В. М. Лебедев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://new.vk.com/doc20131339_230172381?hash=defefb4350bc48e599&dl=ceb3895c8416b5ccc4. – Дата доступа: 12.01.2017.
10. Джемелинский, В. А. Криминалистическая характеристика и первоначальный этап расследования надругательств над телами умерших и местами их захоронения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В. А. Джемелинский. – Краснодар, 2005. – 250 л.
11. В Беларуси исполнен смертный приговор: расстрелян 23-летний Павел Селюн [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.tut.by/society/395769.html>. – Дата доступа: 18.12.2016.
12. Пять вопросов о приговоре по делу о зверском убийстве Юлии Соломатиной [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://gazetaby.com/cont/art.php?sn_nid=89695. – Дата доступа: 03.07.2016.

Киселёва Т. М.

ВОЗМОЖНОСТИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Белорусский государственный университет
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, *constlaw.bsu@tut.by*

В Республике Беларусь был принят новый закон, определяющий порядок разработки и принятия правовых актов – Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон «О нормативных правовых актах»), который вступил в силу в феврале 2019 г. Данный закон уточнил существующую процедуру разработки и принятия правовых актов и закрепил ряд новых положений, направленных на совершенствование нормотворческой деятельности. Однако в условиях развития в Беларуси информационного общества такое совершенствование невозможно без использования инструментов электронного правительства.

Использование информационных технологий возможно на различных стадиях нормотворческого процесса, однако мы остановимся на новых процедурах, предусмотренных Законом «О нормативных правовых актах».

Так, ст. 45 названного Закона вводит институт прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов. Такое прогнозирование должно быть обязательным этапом *нормотворческой* деятельности органов государственной власти в нашем государстве, учитывая существующий объем правовых актов и частоту их корректировки. Согласно Закону «О нормативных правовых актах» все проекты нормативных правовых актов должны будут проходить стадию прогнозирования последствий принятия акта. В рамках прогнозирования будут оцениваться финансово-экономические, социальные, экологические последствия принятия нормативных правовых актов, их регулирующее воздействие на условия осуществления предпринимательской деятельности, а также иные последствия, которые могут возникнуть в результате принятия соответствующего акта [1].

Полагаем, что одним из таких «иных последствий» может быть оценка влияния на развитие информационного общества в Республике Беларусь в целом и электронного правительства в частности. Нормотворческим органам при разработке актов следует учитывать все возможности, которые предоставляют информационные технологии, и предусматривать их адекватное использование. В связи с этим в рамках прогнозирования последствий принятия акта возможно определять, планируется ли использование информационных технологий при реализации норм, насколько эти технологии просты в использовании, обеспечит ли их использование достижение целей регулирования и т. п.

С другой стороны, современные информационные технологии могут упростить и автоматизировать, в частности, процедуру прогнозирования

финансово-экономических последствий принятия акта. Специальные программы смогут просчитывать, к примеру, объемы полученных или сэкономленных бюджетных средств, объемы дополнительных затрат, связанных с деятельностью государственного аппарата и т. п. В связи с этим, а также учитывая планируемые изменения в нормотворческой деятельности, органам государственной власти следует инициировать разработку и внедрение таких программ в свою деятельность по разработке и принятию нормативных правовых актов.

Информационные технологии могут и должны быть использованы в процессе подготовки проектов нормативных правовых актов. Для этого могут использоваться специальные программы, например, «Автоматизированная система подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь». Данная программа разработана Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь в целях повышения качества и оперативности разработки проектов нормативных актов всех видов. Программа содержит шаблоны проектов различных нормативных правовых актов, а также справочные материалы по правилам оформления актов, она находится в свободном доступе и открыта для загрузки любому лицу. Однако недостатком программы является то обстоятельство, что она встроена в текстовый процессор Word пакета программ Microsoft Office 97, 2000, XP, которые уже устарели и заменяются более совершенными версиями. При этом согласно информации, содержащейся на Национальном правовом Интернет-портале, названная выше программа в настоящий момент распространяется среди государственных органов.

Безусловно указанная программа уже не может соответствовать актуальным потребностям субъектов нормотворческой деятельности. Не случайно в новом Законе «О нормативных правовых актах» закрепляется поручение Национальному центру законодательства и правовых исследований Республики Беларусь совместно с Национальным центром правовой информации Республики Беларусь и Министерством юстиции Республики Беларусь создать банк данных шаблонов проектов нормативных правовых актов, обеспечить функционирование указанного банка данных в рамках государственных информационно-правовых ресурсов и его внедрение в государственных органах (организациях).

Полагаем, что новая программа должна не только соответствовать современным техническим требованиям и быть удобной в использовании, но и учитывать потребности субъектов нормотворческой деятельности с учетом изменений в процесс подготовки и принятия нормативных правовых актов. Соответствующая программа не может быть только набором шаблонов актов, она должна включать интерактивные элементы. Например, в нее может быть встроен каталог терминов, уже используемых в действующих нормативных правовых актах, что поможет исключить неоднозначность в правовом регулировании, когда одни и те же явления определяются разными терминами, либо один термин применяется к разным явлениям. С учетом

введения принципа пакетной подготовки проектов актов, проекты вспомогательных актов (принимаемых в развитие основного) должны быть связаны с основным через указание структурных элементов акта (раздел, статья, часть), чтобы обеспечить быстрый переход между текстами актов.

Статья 75 Закона «О нормативных правовых актах» вводит такой элемент нормотворческой деятельности, как правовой мониторинг, под которым предлагается понимать деятельность по систематическому анализу и оценке качества законодательства, практики правоприменения, эффективности правового регулирования общественных отношений [1]. Планируется, что в правовом мониторинге будут принимать участие не только государственные органы и должностные лица, но и общественные объединения, научные коллективы, а также отдельные граждане. Организация такого мониторинга может быть обеспечена с использованием различных инструментов электронного правительства. Если остановиться на вопросе участия в данных процессах граждан, то целесообразно предусмотреть возможность для граждан выразить свое отношение к действующим актам либо практике их реализации в сети Интернет. Например, на успешно функционирующем Правовом форуме Беларуси (который уже определен новым законом в качестве одного из способов публичного обсуждения проектов актов) можно создать самостоятельный раздел, посвященный «обратной связи» по вопросам действия нормативных правовых актов, где представители общественности смогут дать свою оценку акту. В первую очередь необходимо получать отзывы о реализации актов, которыми установлены дополнительные обязанности либо отменены льготы. Очевидно, что введение подобных норм не всеми гражданами будет восприниматься положительно, так как они ухудшают их положение. Однако установление механизма такого общения позволит выявить наиболее болезненные вопросы, которые будет возможно скорректировать. Такая «обратная связь» позволит также оценить успешность деятельности по популяризации соответствующих норм, чтобы в дальнейшем оптимизировать такие процедуры.

Следует также отметить, что в новом Законе «О нормативных правовых актах» не получила своего закрепления инициатива граждан по вопросу принятия актов исполнительных органов власти. В отличие от актов органов законодательной власти или органов местного самоуправления, действующее белорусское законодательство не предусматривает возможности для граждан инициировать принятие актов исполнительной ветви власти. Например, согласно Регламенту Совета Министров, утвержденному постановлением Совета Министров от 14 февраля 2009 г. № 193, вопросы, подлежащие рассмотрению Правительством, могут быть внесены только руководителями органов государственного управления [2]. А согласно Регламенту Минского городского исполнительного комитета, утвержденному решением Минского городского исполнительного комитета от 31 мая 2007 г. № 1210, вопросы для рассмотрения на заседаниях исполкома вносятся в соответствии с перспективным планом его работы. Вопросы, не предусмотренные таким

планом, могут вноситься на рассмотрение руководителями структурных подразделений, администраций районов, подведомственных организаций по согласованию с заместителем председателя, курирующим соответствующую отрасль, а также членами Мингорисполкома [3].

При этом в литературе поднимался вопрос о возможности наделения граждан правом направления нормотворческих инициатив. В частности, профессор Г. А. Василевич отмечает, что «желательно детализировать в законодательстве право граждан на нормотворческую инициативу (имеется в виду инициирование принятия подзаконных актов), а именно закрепить в соответствующем законе право определенного количества граждан инициировать рассмотрение (принятие) не только законов, но и актов правительства, ведомственных актов» [4, с. 105]. Считаем такую позицию обоснованной, так как в Республике Беларусь единственным источником власти является народ, который при этом исключается из процесса разработки проектов актов органов исполнительной ветви власти. При этом отметим, что новый Закон «О нормативных правовых актах» устанавливает возможность для граждан и организаций, не обладающих правом нормотворческой инициативы, обращаться с проектом нормативного правового акта или мотивированным предложением о его принятии (изменении, дополнении, отмены) в государственные органы или к должностным лицам, которые таким правом обладают [1]. Безусловно, данные положения имеют целью обеспечение реализации права граждан на участие в управлении делами государства. Но в то же время необходимо учитывать, что при реализации гражданами указанной возможности у уполномоченного органа или должностного лица возникает не обязанность начать нормотворческий процесс, а лишь обязанность рассмотреть обращение.

Таким образом, говорить о реальной возможности граждан инициировать процесс принятия нормативных правовых актов органами исполнительной власти не представляется возможным.

В связи с этим поддерживаем предложение профессора Г. А. Василевича о разработке специального акта, устанавливающего возможность и определяющего процедуру реализации гражданами права нормотворческой инициативы. Полагаем, что при подготовке названного акта должны быть учтены возможности электронного правительства путем, к примеру, закрепления электронной формы направления подобных инициатив без дублирования текста на бумажном носителе. Перспективным представляется также установление возможности сбора подписей за инициирование принятия того или иного акта в электронной форме в сети Интернет. Это будет осуществимо при условии внедрения в действие в Республике Беларусь ID-карт, которые, помимо прочего, должны стать средством идентификации личности в сети Интернет.

Таким образом, совершенствование процессов подготовки, принятия и реализации нормативных правовых актов на современном этапе не может осуществляться вне сферы информационных отношений, что определяет

необходимость использования инструментов электронного правительства на различных стадиях нормотворческой деятельности.

Так, в рамках прогнозирования последствий принятия нормативного правового акта одним из «иных последствий» может быть оценка его влияния на развитие информационного общества в Республике Беларусь в целом и электронного правительства в частности. Информационные технологии должны использоваться в процессе подготовки проектов нормативных правовых актов.

Существует необходимость в разработке новой программы подготовки проектов нормативных правовых актов, которая должна не только соответствовать современным техническим требованиям и быть удобной в использовании, но и учитывать потребности субъектов нормотворческой деятельности с учетом изменений в процесс подготовки и принятия нормативных правовых актов. Соответствующая программа не может быть только набором шаблонов актов, она должна включать интерактивные элементы. В целях проведения правового мониторинга считаем возможным создать на Правовом форуме Беларуси самостоятельный раздел, посвященный реакции общественности на принятие и реализацию нормативных правовых актов, в первую очередь тех, которыми установлены дополнительные обязанности либо отменены льготы. Следует также продумать возможность закрепления права непосредственной нормотворческой инициативы для граждан.

Список использованных источников

1. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

2. Регламент Совета Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс]: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 14 февр. 2009 г., № 193 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

3. Об утверждении Регламента Минского городского исполнительного комитета [Электронный ресурс]: решение Минского городского исполнительного комитета, 31 мая 2007 г., № 1210 // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

4. Василевич, Г. А. Актуальные вопросы развития национальной правовой системы на современном этапе / Г. А. Василевич // Вести Национальной академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук. – 2014. – № 1. – С. 102–112.

Куневич Г. Г.

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ БЕЛАРУСИ

Белорусский государственный университет
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, *constlaw.bsu@tut.by*

Современную систему нормативных правовых актов Республики Беларусь невозможно представить без актов местных Советов депутатов. Их удельный вес будет возрастать пропорционально повышению роли местного самоуправления в решении вопросов жизнедеятельности населения.

В настоящее время в Беларуси действуют 1309 местных Советов 28 созыва, в том числе 7 регионального уровня, 128 базового уровня и 1174 первичного уровня [1].

Правотворческая деятельность местных Советов депутатов должна базироваться не только на принципах правотворчества, но и на принципах местного самоуправления, закрепленных в ст. 3 Закона Республики Беларусь от 01.04.2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», причем важнейшее значение имеют принципы подотчетности органов местного самоуправления гражданам и учета общественного мнения при принятии решений. Издание правовых актов местными Советами обусловлено публично-правовым характером их деятельности.

В соответствии со ст. 122 Конституции Республики Беларусь и ч. 1 ст. 19 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» местные Советы депутатов в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты в форме решений.

В юридической литературе и законодательстве о местном самоуправлении термин «решение» используется в различных значениях.

При осуществлении своей деятельности структурные единицы местного Совета также вынуждены издавать правовые акты для осуществления своей компетенции. Так, председатель Совета депутатов в пределах своей компетенции издает распоряжения, президиум Совета – решения, постоянные комиссии – решения. Однако протокольные решения президиума и комиссий не могут обладать свойствами решений Совета, принятыми на сессии, и не рассматриваются законодательством о нормативных правовых актах как имеющие общеобязательную силу, а являются актами внутреннего применения в самом Совете.

В рамках данной статьи остановимся на вопросах процедуры правотворческого процесса местных Советов депутатов и субъектах правотворческой инициативы.

Правотворческая деятельность может трактоваться в широком и узком смысле. В узком смысле под правотворческой деятельностью понимается сам процесс создания правовых норм. Как любая процессуальная деятельность правотворчество представляет собой официальный порядок осуществления юридически значимых действий. В широком смысле в правотворческую деятельность включают все действия, направленные на создание правовой

нормы, начиная от замысла ее создания, подготовки, принятия, опубликования, внесения изменений и дополнений, отмены.

Следует согласиться с мнением С. Г. Дробязко, что «правотворчество – это легализованная, организационно и юридически урегулированная система государственных и негосударственных структур, призванная на основе достижений науки и потребностей практики системно подготавливать проекты соответствующих источников права» [2, с. 199].

Понятие «правотворчество» является более широким понятием, чем «нормотворчество», так как оно охватывает процесс создания всех видов источников права. Понятия «правотворчество» и «нормотворчество» соотносятся как общее и особенное.

Порядок принятия нормативных правовых актов, в том числе и актов Советов депутатов, связан со стадиями правотворческого процесса.

Правотворческий процесс местных Советов осуществляется с соблюдением устоявшейся процедуры, но требует дополнительной регламентации некоторых стадий и конкретизации статуса субъектов правотворческой инициативы, обусловленных расширением круга субъектов правотворческой инициативы, развитием теорий местного самоуправления в Беларуси и других стран СНГ, предполагаемой унификацией белорусского и российского законодательства в сфере муниципально-правовых отношений.

К сожалению, новый Закон «О нормативных правовых актах», принятый 17 июля 2018 г., не регламентирует вышеуказанные вопросы.

Порядок принятия нормативных правовых актов местными Советами депутатов закреплен в общем виде в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Так, п. 2. ст. 13 вышеуказанного закона установил, что «решения Совета принимаются на сессии Совета простым большинством голосов от числа избранных депутатов тайным или открытым голосованием, в том числе поименным», а согласно п. 4 ст. 11 «Совет организует свою работу на основе регламента, утверждаемого Советом, в котором определяются порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на сессиях Совета и заседаниях его органов, голосования по принимаемым решениям, формирования и деятельности комиссий Совета, заслушивания отчетов об их работе, рассмотрения запросов депутатов Совета и решения других вопросов организации работы Совета и его органов, а также ответственность депутатов Совета за неучастие в его работе без уважительных причин».

Содержание названных статей позволяет сделать вывод, что основным документом, регулирующим правотворческую деятельность Совета, является регламент Совета. Поскольку нет четких и однозначных требований к структуре и содержанию регламента Совета, на практике регламенты Советов отличаются разнообразными подходами к закреплению правотворческой процедуры и субъектов правотворческой инициативы.

В регламенте Мингорсовета, принятом 1 апреля 2004 г., в ст. 37 содержались следующие стадии правотворческого процесса:

- подготовка проектов решений Совета и ознакомление с ними депутатов;
- рассмотрение проектов решений в профильных постоянных комиссиях Совета;
- внесение проектов решений Совета на рассмотрение сессий Совета;
- прения по проекту решения Совета (если проектов по одному и тому же вопросу больше одного, то прения проводятся по всем представленным проектам);
- принятие одного из проектов решения Совета за основу;
- внесение поступивших изменений и дополнений к принятому за основу проекту решения Совета;
- принятие проекта решения Совета в целом.

Далее, в ст. 38 были перечислены субъекты правотворческой инициативы: 1) президиум Совета; 2) председатель Совета или его заместители; 3) депутаты Совета; 4) постоянные комиссии Совета; 5) председатель Мингорисполкома; 6) Мингорисполком и его структурные подразделения; 7) администрации районов г. Минска; 8) комитеты территориального общественного самоуправления.

Для сравнения, в регламенте Гомельского областного Совета, принятом 18 июня 2010 г. содержится глава вторая «Сессия Совета» и глава пятая «Порядок принятия решений», в которых нет четких и последовательных стадий правотворческого процесса и не названы субъекты правотворческой инициативы. Аналогичный недостаток существует практически во всех регламентах местных Советов.

Ретроспективный обзор законодательства Беларуси за период с момента принятия первого белорусского закона о местном самоуправлении позволяет констатировать, что круг субъектов правотворческой инициативы по принятию решений местных Советов постоянно расширялся, но в то же время правовая регламентация реализации отдельными субъектами подобных полномочий требует дальнейшего совершенствования. В частности, это касается правотворческой инициативы отдельных депутатов, инициативы коллегиальных и единоличных (старосты) органов территориального общественного самоуправления, правотворческой инициативы граждан.

В Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» 10 января 2000 г. были внесены дополнения, закрепившие в ст. 31, что «в порядке, предусмотренном Советом, население имеет право на правотворческую инициативу по вопросам местного значения. Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные населением в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения – опубликованию в местных средствах массовой информации».

Для населения столицы некоторые вопросы правотворческой инициативы были конкретизированы в Уставе г. Минска, согласно ст. 39 которого «в порядке, установленном Советом, жители города, достигшие восемнадцати лет, в количестве 3000 человек имеют право на

правотворческую инициативу по вопросам городского значения. Проекты решений, внесенные жителями в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании Совета с участием представителей жителей, а результаты рассмотрения – опубликованию в средствах массовой информации». Однако сама процедура сбора подписей, формы и сроки сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы, а самое главное – содержание проекта решения так и не были установлены, что является ограничением конституционных прав граждан в сфере местного самоуправления.

Действующий Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в ст. 35 выделяет две разновидности правотворческой инициативы населения: 1) инициатива по внесению в Совет проекта решения; 2) внесение в Совет мотивированного предложения о необходимости принятия решений Совета либо их отдельных положений.

Резонным является вопрос, чем отличается инициатива внесения проекта решения от мотивированного предложения о необходимости принятия решения Совета, а также чем эти инициативы отличаются от предложений граждан как разновидности обращений?

Анализ действующих регламентов местных Советов свидетельствует, что отсутствуют необходимые процедурные нормы, позволяющие регламентировать основные стадии правотворческого процесса и разновидности правотворческой инициативы населения, отграничить их от предложений населения, а самое главное – не установлены требования к письменному оформлению инициатив. Это касается требований к оформлению предложений избирателей как разновидности обращений граждан, так и к оформлению проектов решений, а также мотивированных предложений о необходимости принятия или изменения решений по вопросам компетенции Совета. Предполагается, что вносимые общественностью проекты или мотивированные предложения должны быть разработаны согласно всем требованиям нормотворческой техники, что не под силу не только гражданам, но и членам органов территориального общественного самоуправления или отдельным депутатам местных Советов. Повсеместно в регламентах Советов отсутствуют организационные гарантии реализации отдельными депутатами прав на внесение самостоятельного проекта на рассмотрение сессии Совета. На законных основаниях сессия большинством может не включить депутатский проект в повестку сессии и таким образом депутатская инициатива будет заблокирована.

Порядок реализации правотворческой инициативы должен включать: 1) создание инициативной группы для сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы; 2) состав и регистрацию инициативной группы (Совет депутатов, исполком или территориальная избирательная комиссия); 3) сбор необходимого количества подписей; 4) заверение и проверка подписей; 5) сроки реализации правотворческой инициативы – от момента создания инициативной группы до рассмотрения проекта на сессии

соответствующего Совета; б) обжалование действий лиц, нарушающих права граждан на реализацию правотворческой инициативы.

Предлагаемый порядок реализации правотворческой инициативы касается также иных местных инициатив. Полагаю, все названные вопросы могут быть урегулированы в Типовом самоуправленческом Уставе или в Уставе административно-территориальной единицы (АТЕ).

В конституционном и муниципальном праве употребляются для обозначения правотворческой инициативы населения различные термины: гражданская инициатива, местная инициатива избирателей, правотворческая инициатива граждан, инициатива населения по созданию муниципальных актов, народная правотворческая инициатива и т. д.

Анализ белорусского законодательства о местном самоуправлении позволяет выделить порядка пятнадцати видов местных инициатив избирателей по вопросам местного значения, причем их значительная часть требует поддержки в виде сбора не менее десяти процентов подписей избирателей административно-территориальной единицы [3, с. 19].

Обратимся к анализу правовой регламентации правотворческого процесса в странах СНГ.

В Модельном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятом 27 ноября 2015 г. Постановлением МПА СНГ, в п. 1 ст. 3 подчеркивается, что «правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры государства, конституция, законы государства, уставы местного самоуправления, решения, принятые на местных референдумах, решения органов местного самоуправления», а в п. 2 ст. 3 предусмотрены требования к уставу местного сообщества, причем устав рассматривается как необходимый элемент правовых основ местного самоуправления. В уставе определяются как порядок формирования и полномочия органов местного самоуправления, так и порядок осуществления правотворческой инициативы населения, а также порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу решений органов местного самоуправления [4].

В Азербайджанской Республике в ст. 8 Закона от 2 июля 1997 г. «О статусе муниципалитетов» предусмотрено утверждение устава муниципалитета, в котором установлен также порядок принятия и вступления в силу муниципальных актов. Отдельным законом Азербайджанской Республики от 15 октября 1999 г. утвержден Образцовый устав муниципалитета [5].

В Российской Федерации в ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплена правотворческая инициатива граждан. С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Под правотворческой инициативой граждан понимается предусмотренное уставом муниципального образования право населения вносить на рассмотрение органов местного самоуправления проекты правовых актов по вопросам местного значения.

Рассматривая правотворческую инициативу граждан в муниципальной системе Российской Федерации, необходимо обратить внимание на следующие ее аспекты:

во-первых, это один из важнейших институтов демократии, который дает реальную возможность любым социальным группам населения муниципального образования принимать непосредственное участие в решении местных вопросов;

во-вторых, это новая форма прямого волеизъявления граждан для российской практики, которая не предусматривалась ни прежним законодательством о местных советах, ни законами о местном самоуправлении;

в-третьих, право населения на правотворческую инициативу следует рассматривать, как право определенной группы граждан выступать с проектом нормативного акта по вопросам, входящим в компетенцию органов и должностных лиц местного самоуправления данного муниципального образования [6, с. 76].

В качестве примера регламентации правотворческой инициативы в РФ обратимся к Уставу муниципального образования г. Калининграда. В ст. 28.1 Устава г. Калининграда предусмотрено, что проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами окружного Совета депутатов города Калининграда, постоянными комиссиями окружного Совета депутатов города Калининграда, главой городского округа «Город Калининград», председателем окружного Совета города Калининграда, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, обладающих избирательным правом, а также прокурором Калининградской области.

В качестве отдельной стадии правотворческого процесса в ст. 21 Устава г. Калининграда предусмотрено, что для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей города Калининграда окружным Советом депутатов города Калининграда, главой городского округа «Город Калининград» могут проводиться публичные слушания [7].

С целью унификации муниципальных уставных норм в Республике Молдова был принят Закон «О типовом статуте села (коммуны), города (муниципалитата)» [8]. Так, ст. 7 названного закона определяет условия участия жителей села (коммуны), города (муниципалитата) в разработке проекта соответствующего бюджета и слушаниях по отчетам о его выполнении, а

также порядок установления и взимания налогов, сборов и других местных платежей, осуществления контроля за их перечислением в бюджет.

В Украине Закон от 21 мая 1997 г. (в ред. от 14.11.2017 г.) «О местном самоуправлении Украины» в ст. 9 закрепил, что «члены территориальной громады имеют право инициировать рассмотрение в совете (в порядке местной инициативы) любого вопроса, отнесенного к ведению местного самоуправления. Местная инициатива, внесенная на рассмотрение совета в установленном порядке, подлежит обязательному рассмотрению на открытом заседании совета при участии членов инициативной группы по вопросам местной инициативы. Решение совета, принятое по вопросу, внесенному на его рассмотрение путем местной инициативы, обнародуется в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления или уставом территориальной громады».

На основе проведенного анализа законодательства о регламентации правотворческого процесса представительных органов местного самоуправления Беларуси и зарубежных стран предлагается с целью совершенствования правотворческого процесса местных Советов депутатов Беларуси внести дополнение в ст. 11 Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», предусмотрев принятие местными Советами уставов АТЕ, содержащих порядок реализации местных инициатив, а также разработать «Типовой Устав АТЕ Республики Беларусь». В регламентах местных Советов предлагается предусмотреть в качестве факультативных стадий правотворческого процесса общественные обсуждения и общественные слушания.

Разработка типового Устава и принятие на его основе самоуправленческих уставов позволит конкретизировать полномочия органов местного самоуправления, установить порядок непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, оптимизировать и детализировать процедуру реализации полномочий, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве Республики Беларусь.

Список использованных источников

1. Выборы депутатов местных Советов Республики Беларусь двадцать восьмого созыва [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS28-Itogi.pdf>. – Дата доступа: 19.01.2019.

2. Общая теория права : пособие / В. А. Абрамович [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Дробязко, С. А. Калинина. – Минск: БГУ; изд-во «Четыре четверти», 2014. – 416 с.

3. Куневич, Г. Г. Территориальное общественное самоуправление в Беларуси / Г. Г. Куневич. – Минск : Право и экономика, 2012. – 108 с.

4. Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» [Электронный ресурс]: Постановление МПА СНГ, 27 ноября 2015 г., № 43-11 // КонсультантПлюс. Беларусь. / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

5. Об утверждении образцового Устава муниципалитетов [Электронный ресурс] : Закон Азербайджанской Республики от 15.12.1999 № 709-1Г (в ред. от 22.05.2012). – Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 20.02.2019.

6. Шугрина, Е. С. Муниципальное право : учебник / Е. С. Шугрина. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – 576 с.

7. Устав муниципального образования городской округ «Город Калининград» [Электронный ресурс] : решение Совета депутатов городского округа «Город Калининград» Калининградской области, 12 июля 2007 г., № 257 (в ред. от 30.10.2013). – Режим доступа: <http://www.docs.cntd.ru/document/469>. – Дата доступа: 20.02.2019.

8. О типовом статуте села (коммуны), города (муниципия) [Электронный ресурс] : Закон Республики Молдова, 6 ноября 2003 г., № 436-XV (в ред. от 21.09.2017). – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8234. – Дата доступа: 21.02.2019.

Кунец А. Г.

ВЛИЯНИЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА НА РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

УО ФПБ «Международный университет «МИТСО»
ул. Казинца, 21, к. 3, 220099 Минск, Беларусь, nastia.kunets@gmail.com

Темпы проникновения информационных технологий в современное общество с каждым пятилетием только возрастают, достаточно сравнить скорость распространения современных телекоммуникационных сетей с темпами развития сети приема традиционных средств массовой информации. Так, в США радиовещание смогло расширить число своих пользователей до 50 млн человек за 38 лет, телевидение – за 13 лет, интернет – за 4 года. Информационное общество не просто вырастает из ставшего уже традиционным постиндустриального общества, а постепенно поглощает его вместе со сложившейся за последние века системой правового регулирования. Современный человек все больше услуг получает через компьютерные сети, все больше времени проводит в интернете, одновременно приобретая новые контакты. Будучи интегрированным в ту или иную социальную сеть, он участвует в потреблении и производстве информации, тем самым участвуя в глобальном процессе уплотнения социальных связей, накопления социального капитала именно в трансграничной компьютерной сети. Современный человек все более становится похож на «кибернавта <...> гражданина совершенно другой страны, в которой иной язык, иные нравы и обычаи, иные законы» [1, с. 265]. Человек не просто пользуется информационно-коммуникационными технологиями, он вступает в полноценные правовые отношения. Следовательно, проникая в киберпространство традиционные отрасли права (конституционное, уголовное, гражданское, административное и прочие)

непрерывно должны видоизменяться, адаптироваться к необычным условиям правоприменения.

Конституции Республики Беларусь, Российской Федерации и иных государств – членов Содружества Независимых Государств представляют собой конституции доцифровой эпохи. В начале XXI в. информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ) стали одним из факторов, существенно влияющих на развитие общества. Их революционное воздействие касается государственных структур и институтов гражданского общества, экономической и социальной сфер, науки и образования, культуры и образа жизни людей [2, с. 394]. Если представить, что ИКТ – это не просто новое средство коммуникации, а новая сфера обитания человеческой цивилизации, новая сфера человеческой активности и новая сфера применения права, то с какими трудностями и вызовами сталкивается Основной Закон государства в условиях новой парадигмы современного общества?

Концепция современных вызовов пониманию Конституции в контексте становления информационного общества затрагивается в научных трудах множества отечественных и зарубежных ученых-юристов (Г. А. Василевич, И. Л. Бачило, В. Д. Зорькин, М. И. Катш, М. А. Лапина, В. Н. Руденко, М. А. Федотов, Л. Лессиг и др.), что позволяет констатировать необходимость определения влияния информатизации общества на Основной Закон государства и на развитие конституционного права в целом [3, с. 33].

В связи с этим М. А. Федотов высказывает предположение о необходимости обретения Конституции «своего интернет-измерения» [1, с. 262], так как правовое регулирование возникающих общественных отношений посредством конституционно-правовых отношений века прошедшего будет сталкиваться с определенными трудностями в их реализации в XXI в. Следовательно, Конституция и конституционное право обретают своё новое понимание, основанное на расширяющемся влиянии и проникновении ИКТ в жизнь современного информационного общества.

При рассмотрении вопроса о факторах в процессах информатизации и создания условий для реализации информационного общества важно понимать, что информационное общество – это особая характеристика состояния социума одновременно глобального, планетарного масштаба, и локального, на уровне одного государства, так как мировое сообщество и отдельные государства решают одновременно ряд проблем, которые теснейшим образом переплетены [4, с. 225]. Ряд ученых (И. Л. Бачило, М. А. Лапина, Л. Лессиг, М. А. Фадеев) проводит непосредственную связь между развитием гражданского и информационного общества и наполнением новым содержанием таких характеристик государства, как социальное, правовое, демократическое. При этом обнаруживают свое действие факторы, которые можно рассматривать комплексно и которые в целом влияют на состояние государственности [4, с. 225], а также на проблематику существования Основного Закона государства и конституционного права в целом в киберпространстве.

В процессе развития ИКТ, интернет-коммуникаций и сетевых сообществ конституционное право, являющееся регулятором фундаментальных отношений в жизни общества и государства, сталкивается с проблематикой трансграничности киберпространства и определения пространственного критерий прямого действия Конституции. Также существенным препятствием определения действия Основного Закона государства по кругу лиц может являться распространенное явление анонимности субъектов сети Интернет.

Трансграничность представляет собой одну из важнейших характеристик киберпространства, несмотря на тот факт, что последнее до сих пор не имеет общепризнанного юридического определения в отечественном законодательстве [1]. Следствием подобной правовой лакуны, по мнению некоторых ученых-юристов, может являться юридическая неполнота нормативных определений основных конституционно-правовых понятий [1, с. 266], построенных на понимании сети Интернет в контексте уходящей эпохи масс-медийного информационного общества [5, с. 50]. По мнению М. А. Фадеева, первоочередной задачей законодателя является формирование современного легального интернет-тезауруса, с помощью которого современное государство смогло бы выработать соответствующие правовые нормы, способные работать в сети Интернет, благодаря которым существенно облегчится задача определения границы государственного суверенитета и юрисдикции в киберпространстве [1, с. 267]. Соглашаясь с вышеизложенной позицией отечественного юриста, следует отметить, что киберпространство заставляет современного ученого-правоведа пересмотреть классическое представление о действии правовых норм в пространстве, во времени и по кругу лиц, так как трансграничная сеть Интернет не признает государственных границ, следовательно, понятие пространства лишается своей географической определенности, понятие же времени более не является привязанным к какому-либо часовому поясу, а понятие круга лиц более не подразумевает лишь физических и юридических лиц, а расширяется за счет включения в его содержание персональных компьютеров и иных устройств сетевого взаимодействия, идентифицируемых по их IP-адресам и другим технологическим характеристикам.

Подобное безграничное понимание трансграничности Интернет-пространства свойственно не всем ученым-юристам. По мнению А. Г. Серго, с точки зрения государственного суверенитета и национальных технических возможностей, трансграничность сети Интернет все-таки имеет свои определенные пределы. Так, государство может ограничивать доступ граждан к сети Интернет либо строго центрировать поток информации, получаемой и размещаемой пользователями в глобальной сети. Однако, как считает А. Г. Серго, подобные ограничительные меры могут иметь негативные последствия для реализации прав граждан данных государств и отрицательно сказаться на имидже государства как субъекта международного права.

На наш взгляд, примером ограничения глобального аспекта киберпространства может являться введение национальных доменных зон, строго привязанных к соответствующим доменными именам и IP-адресам государств. Первые шаги в этом направлении уже были сделаны в октябре 2007 г. Корпорации по управлению доменными именами и IP-адресами (от англ. *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) дала старт тестированию международных доменов верхнего уровня на 11 национальных языках, среди которых есть домен верхнего уровня на русском языке.

Соглашаясь с мнением А. Г. Серго, следует отметить, что эффект от подобных механизмов может быть оценен двояко, так как:

– во-первых, нельзя не заметить, что создание национальной доменной зоны и государственной поисковой системы может интерпретироваться и как подготовительные шаги к отделению национальный сети Интернет, а именно: Рунета, который в равной мере может интерпретироваться сегодня и как доменная зона «.ru», и как совокупность русскоязычных интернет-ресурсов, от общей среды глобального киберпространства. Однако, наличие национальной доменной зоны позволяет в принципе объявить эту зону находящейся под государственным суверенитетом Российской Федерации и тем самым открыть путь для установления законов, регулирующих деятельность в этой зоне, что решает проблематику трансграничности киберпространства;

– во-вторых, появление кириллической доменной зоны имеет определенный ряд технических особенностей:

а) домены в зоне «.рф» останутся недоступными для иностранных пользователей интернета, не имеющих кириллической клавиатуры;

б) дополнительные проблемы появятся даже у пользователей интернета в других странах, использующих кириллицу (Болгария, Сербия и др.), поскольку алфавит данных государственных языков имеет несколько иной набор кириллических знаков-символов;

в) подобный переход на кириллический домен верхнего уровня не избавит пользователя от необходимости набирать «http://» и «www» в строке адреса, а значит, дополнительно переключать клавиатуру;

г) на данный момент не решена проблема написания адресов электронной почты на кириллице;

д) по мнению А. Г. Серго, появление национальной доменной зоны не только не устраняет опасность спама, фишинга и киберсквоттинга, а, наоборот, расширяет поле деятельности сетевых мошенников [7].

Безусловно, возможность подобной идентификации пользователя сети Интернет крайне важна для развития цифрового государства, для защиты персональных данных граждан от незаконного сбора и разглашения, однако проблема определения действия правовой нормы **по кругу лиц** не может являться решенной, так как феномен анонимности в сети Интернет является таким же неотъемлемым свойством киберпространства как и трансграничность. Это предопределено особенностью информационного взаимодействия в киберпространстве, когда сведения создаются,

обрабатываются и потребляются сетевыми устройствами, в то время как непосредственные пользователи и создатели данной информации могут оставаться неузнанными, скрываясь за сетевыми именами – никами (от англ. *nicknames*).

Анонимность субъекта сети Интернет является неотъемлемой частью киберпространства, которая в свою очередь предоставляет пользователю возможность выбора форм самоопределения и самовыражения в сети: от использования вымышленных никнеймов до шифрования своих сообщений от широкого круга пользователей [8, с. 8]. По мнению американского ученого-правоведа Л. Лессига, подобная широта самовыражения в киберпространстве дает ощущение «права приватности» [8]¹, которое в свою очередь заключается:

- в праве, какую именно информацию другие пользователи сети будут знать в вас;
- в праве определить, будут ли они знать ваше имя, или кто вы;
- в праве определить вашу национальную идентичность.

Пользователь сети Интернет таким образом может контролировать поток информации, которая достигает иных пользователей, тем самым анонимность в данном случае становится механизмом защиты сферы личной жизни.

Однако анонимность в киберпространстве дает пользователю ощущение своего рода власти, которая не сопутствует анонимности в реальной жизни. Анонимность в киберпространстве приобретает максимальную социальную пластичность [8, с. 9], которая дает возможность полностью скрыть идентичность пользователя либо подменить её иной идентичностью.

Подобное свойство киберпространства создает благодатную почву для различного рода преступлений в сфере высоких технологий, которые относятся к комплексному виду угроз, так как:

- 1) они посягают на законные интересы граждан;
- 2) их рост провоцирует недоверие граждан к развитию и использованию ИКТ в целом, что препятствует построению информационного общества и электронной экономики;
- 3) данные преступления способны наносить вред критически важным объектам жизнеобеспечения государства, что может причинить ущерб национальной безопасности государства [9, с. 5].

Следовательно, необходимость государственного регулирования анонимности в киберпространстве в соответствии со ст. 23 Конституции Республики Беларусь является обоснованной интересами национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, а также прав и свобод других лиц [10].

Анализируя правовую возможность и необходимость контроля анонимности в киберпространстве, следует обратиться к рассуждениям американского юриста Л. Лессига, который исследовал правовые

¹ Перевод автора.

последствия перлюстрации, проводимой Федеральным бюро расследований Соединенных Штатов Америки (далее – ФБР) после событий 11 сентября 2001 г. ФБР санкционировало внедрение в киберпространство, и в частности в зону национального домена Соединенных Штатов Америки, вирусной компьютерной программы – «червя», который проникал в жесткий диск пользователя сети Интернет и пересылал копию всех находящихся на нем данных непосредственно в ФБР. После того как «червь» заканчивал пересылку информации, он бесследно самоуничтожался таким образом, что пользователь и не мог предполагать, что его данные были собраны и переданы в государственный орган для дальнейшего анализа и возможного привлечения к ответственности [8, с. 15]. Задаваясь вопросом о конституционности подобных мер, Л. Лессиг пришел к выводу, что подобные меры являются обоснованными на основании нормативного толкования поправок Конституции Соединенных Штатов Америки, а именно: первой поправки, закрепляющей свободу слова, свободу религии, свободу прессы, свободу собраний и право на подачу петиции; а также четвертой поправки, запрещающей произвольные обыски и аресты в отношении граждан [8].

Законное ограничение анонимности лица в сети Интернет обусловливается необходимостью защиты прав и свобод других лиц, общества в целом от злоупотреблений правопользователя [12]. Таким образом, ограничения анонимности основываются на интересах развития демократического и правового государства, где обеспечиваются не только интересы общества, но и отдельного человека [12].

Примером национального правотворчества в области определения действия правовой нормы по кругу лиц в киберпространстве является разработка блока нормативных правовых актов, регулирующих установление правовых основ применения электронных документооборота и электронной подписи в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 113-З «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации», Указ Президента Республики Беларусь от 15 июня 2015 г. № 243 «Об электронном документообороте при подготовке и принятии правовых актов», Указ Президента Республики Беларусь от 23 января 2014 г. № 46 «Об использовании государственными органами и иными государственными организациями телекоммуникационных технологий», Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 г. № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь».

В качестве институциональной поддержки по реализации развития информационного общества и совершенствования государственной информационной политики в данной области в Республике Беларусь на основании п. 4 Указа Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 г. № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь» [6] было создано республиканское унитарное

предприятие «Национальный центр электронных услуг» (далее – РУП НЦЭУ), являющееся уполномоченным национальным оператором межведомственных информационных систем и межгосударственного электронного взаимодействия (подп. 5.1 п. 5). РУП НЦЭУ также участвует в формировании и развитии государственной системы оказания электронных услуг государственным органам, организациям и гражданам на возмездной и безвозмездной основах (подп. 5.3 п. 5). Таким образом, РУП НЦЭУ является связующим звеном, инфраструктурным оператором важнейших межведомственных информационных систем, составляющих фундамент электронного правительства в Республике Беларусь.

Проведенное исследование перспектив влияния информатизации общества на развитие конституционализма позволило сформулировать следующие выводы:

1. В настоящее время киберпространство заставляет современных ученых-правоведов пересмотреть классическое представление о действии правовых норм в пространстве и по кругу лиц, так как трансграничность и анонимность пользователей сети Интернет наполняет содержание данных классических категорий права новым содержанием, поскольку трансграничность не признает государственных границ и юрисдикции, следовательно, понятие пространства более не связано с географической определенностью. Понятие круга лиц в контексте анонимности более не связано с физическими и юридическими лицами, а подразумевает идентификацию по IP-адресам и другим технологическим характеристикам персональных компьютеров пользователей.

2. Создание национальной доменной зоны позволяет отчасти решить проблему трансграничности киберпространства. Однако, подобные «закрытые сетевые анклав» [7] способствуют распространению киберпреступности в данной национальной доменной зоне.

3. Таким образом, необходимость государственного регулирования киберпространства является соответствующим ответом на вызовы фундаментальным отношениям в жизни общества и государства в эпоху становления информационного общества.

Список использованных источников

1. Федотов, М. А. Перспективы конституционализма в условиях информационного общества / М. А. Федотов // Современный конституционализм: вызовы и перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции РФ / отв. ред. В. Д. Зорькин. – М.: Норма, 2014. – 480 с.

2. Василевич, Г. А. Белорусское государство на рубеже веков / Г. А. Василевич. – 2-е изд. доп. – Минск : Право и экономика, 2007. – 509 с.

3. Преснякова, А. В. Конституционное право на неприкосновенность частной жизни в условиях информатизации общества: современный зарубежный опыт : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Преснякова. – М., 2010. – 196 л.

4. Бачило, И. Л. Информационное право : учебник для академического бакалавриата / И. Л. Бачило. – 5-е изд. перераб. и доп. – М : Юрайт, 2018. – 419 с.

5. Иванский, В. П. Теоретические проблемы правовой защиты частной жизни в связи с использованием информационных технологий : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. П. Иванский. – М., 1998. – 273 л.

6. О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 8 нояб. 2011 г., № 515 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 8125. – 1/13064.

7. Серго, А. Г. Доменные имена. Правовое регулирование / А. Г. Серго. – М. : Рос. гос. академия интеллект. собственности (ФГБОУ ВПО РГАИС), 2018. – 332 с.

8. Lessig, L. Reading the Constitution in Cyberspace [Electronic resource] / L. Lessig. – Mode of access: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=41681. – Date of access: 30.12.2018.

9. Мороз, Н. О. Международно-правовое сотрудничество в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий : монография / Н. О. Мороз. – Минск : Междунар. ун-т «МИТСО», 2017. – 266 с.

10. Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. – 62 с.

11. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / М. В. Баглай [и др.] ; под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2004. – 832 с.

12. Василевич, Г. А. Научно-практический комментарий к Конституции Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Г. А. Василевич // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. Минск, 2007.

Курилович М. П., Филиппенко Е. П.

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ
ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

ГНУ «Институт экономики НАН Беларуси»
ул. Сурганова, д. 1, корп. 2, 220072, Минск, Беларусь,
glushakova.maria@mail.ru, elizaveta.filippenko@bk.ru

Статья 45 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» (далее – Закон «О нормативных правовых актах») предусматривает прогнозирование последствий принятия (издания) нормативного правового акта.

Прогнозирование в самом общем виде подразумевает составление определенных прогнозов, а точнее, научное исследование перспектив каких-

либо процессов. В юридической литературе прогнозирование рассматривается в основном как деятельность по созданию соответствующих представлений [1, с. 274], а прогноз – как система научно обоснованных научных представлений [2, с. 35]. Прогнозирование также может быть рассмотрено как подвид правового мониторинга; в юридической литературе выделяют несколько видов правового мониторинга: «ретроспективный (анализ и оценка ранее действующих нормативных правовых актов с учетом положительного и негативного опыта его реализации), текущий (анализ и оценка действующих нормативных правовых актов) и прогнозный (выявление рисков, социальных тенденций и необходимости принятия в перспективе соответствующих нормативных правовых актов и иных правовых документов)» [3, с. 42].

Юридическое прогнозирование, как подвид прогнозирования, определяется как «предвидение тенденций и возможных альтернатив развития правовых процессов» [4, с. 37], оно должно учитывать «правосознание, правовое и неправовое поведение граждан, статусы и деятельность органов и организаций, процедуры деятельности и защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, договоры и юридические документы, влияние неправовых регуляторов и неформальных институтов на правовую сферу» и пр. [5, с. 141].

При прогнозировании последствий принятия правовых актов осуществляется оценка различных областей, в том числе экономических и экологических последствий. Наиболее четко взаимодействие экономических и экологических интересов прослеживается в сфере предпринимательской деятельности, особенно в таких областях, как строительство, энергосбережение и развитие энергетического рынка, обращение с отходами, и пр. [6, с. 49–50; 7, с. 85]. В юридической литературе упоминается конфликт экономических и экологических интересов, сущность которого выражена следующим образом: «экономический интерес и эксплуатация природных ресурсов превалируют в сознании многих граждан; экологизированное законодательство призвано уравнивать современные экономические приоритеты и экологические вызовы» [8, с. 34]. Одним из инструментов, который способствует разрешению такого конфликта, представляется прогнозирование последствий принятия (издания) нормативного правового акта, поскольку оно позволяет наметить возможные пути взаимодействия общественных интересов и интересов предпринимателей таким образом, чтобы обеспечить рациональное использование природных ресурсов, не создавая препятствий для осуществления хозяйственной деятельности, путем включения экологических норм в отраслевое законодательство. Другими словами, в ходе прогнозирования последствий принятия (издания) нормативного правового акта определяются границы допустимого воздействия предпринимательской деятельности на окружающую среду с тем, чтобы обеспечить рациональное природопользование без создания необоснованных обязанностей, запретов и ограничений для предпринимателей.

Законодатель в ст. 45 Закона «О нормативных правовых актах», учитывая практическую полезность прогноза, предусматривает прогнозирование последствий принятия нормативных правовых актов. Данной нормой предусмотрено проведение в рамках прогнозирования оценки последствий принятия (издания) нормативных правовых актов (в том числе экологических), оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта (далее – ОРВ) на условия осуществления предпринимательской деятельности, а также оценки иных последствий, которые возникнут в результате принятия (издания) нормативного правового акта. Таким образом, законодатель предусмотрел оценку последствий принятия нормативных правовых актов с целью минимизировать негативные экономические, экологические, социальные и иные последствия, учитывая при этом интересы субъектов хозяйствования и создавая условия для благоприятного осуществления предпринимательской деятельности.

Актуальным является вопрос о разработке механизма *оценки экологических последствий принятия нормативных правовых актов как составной части прогнозирования*. Представляется, что основой такой оценки должны служить организационно-правовые механизмы охраны окружающей среды, носящие превентивный характер, такие как учет природных ресурсов, мониторинг окружающей среды, планирование и научное прогнозирование в области использования, воспроизводства и охраны природных объектов и ресурсов, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, обеспечение экономической эффективности производства, связанного с природопользованием. Данные, полученные в результате проведения указанных мероприятий, позволят говорить об эффективности или неэффективности использования природных ресурсов в той или иной области, выявить ресурсы, которые еще можно использовать, определить мероприятия, необходимые для воспроизводства природных ресурсов, для сокращения их использования, а также получить иные сведения, которые будут иметь значение при принятии нормативного правового акта. Следовательно, для оценки последствий принятия нормативных правовых актов в рамках прогнозирования необходимо обеспечить тесное взаимодействие нормотворческих органов с органами, осуществляющими управление в области природопользования и охраны окружающей среды.

Прогнозирование последствий принятия нормативного правового акта прежде всего должно быть направлено на обоснование необходимости издания такого акта, а также на поиск путей его введения в действие путем:

- обеспечения общественного обсуждения с привлечением представителей предпринимательства для учета интересов обеих сторон и обеспечения принципа законности;

- налаживания взаимодействия органов, осуществляющих прогнозирование последствий принятия нормативных правовых актов, с органами, ответственными за функционирование организационно-правовых

механизмов охраны окружающей среды, с местными исполнительными и распорядительными органами;

– организации учета государственных программ и мероприятий по рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, использования опыта разработки таких программ, данных Национальной системы мониторинга окружающей среды (НСМОС), сведений о постановке субъектов хозяйствования, сведений об их деятельности в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов на государственный учет для обеспечения соблюдения их интересов, а также сведений, содержащихся в государственных кадастрах.

Так, мониторинг окружающей среды включает наблюдение за состоянием окружающей среды, оценку и прогноз изменений ее состояния. Оценка выполняет две функции: определяет возможный ущерб от антропогенного и естественного воздействия и определяет природные резервы для их использования в интересах человека. Прогноз опирается на данные, полученные при наблюдениях и анализе результатов наблюдений, его значение заключается в возможности разработать меры, направленные на уменьшение вредного воздействия, а также меры профилактического характера. Ежегодно в открытом доступе публикуются результаты наблюдений НСМОС [9].

Несмотря на то, что мониторинг окружающей среды выявляет, оценивает негативные процессы, происходящие в окружающей среде, не всегда связанные с действием норм права, в силу пересечения, пусть даже частичного, целей оценки экологических последствий принятия нормативного правового акта (в том числе в области предпринимательской деятельности) и целей мониторинга окружающей среды, законодателю следует изучать и учитывать прогнозы НСМОС в рамках прогнозирования последствий принятия нормативного правового акта.

Не менее важно проводить также последующую оценку эффективности прогнозирования, включающую в себя сопоставление прогноза с реальным действием нормативного правового акта (возможно, в рамках правового мониторинга), поскольку только при непосредственном применении акта можно говорить о достижении поставленных целей.

Отметим, что Закон «О нормативных правовых актах» предусматривает принятие Инструкции о порядке проведения правового мониторинга (ст. 78). Проект данной Инструкции был размещен на форуме для публичного обсуждения. Пользователи, отметив, что сама идея привлечения общественности к обсуждению проектов нормативных правовых актов является весьма интересной, высказали сомнения относительно срока, по истечении которого проводится правовой мониторинг (3 года), предложив сократить срок до одного года, а сам порядок сочли излишне детализированным, предложив уточнить перечень государственных органов, которые будут проводить мониторинг [10]. Пункт 12 упомянутого Проекта предусматривает оценку последствий принятия (издания) нормативного

правового акта, однако, полагаем, субъекты, проводящие правовой мониторинг, должны также ответить на ряд вопросов:

- насколько полно удалось предвидеть последствия принятия акта;
- каковы причины несоответствия реального действия нормативного правового акта предполагаемому действию;
- что необходимо предпринять, чтобы обеспечить более полное и объективное прогнозирование в будущем.

Полагаем, что правовой мониторинг тесно связан с прогнозированием последствий принятия (издания) нормативных правовых актов, поскольку является прямым следствием прогнозирования и позволяет оценить, с одной стороны, эффективность такого акта, исходя из фактически наступивших последствий, а с другой стороны, позволяет судить о достижении целей прогнозирования последствий принятия (издания) нормативного правового акта.

На наш взгляд, особого внимания заслуживает позиция А. Н. Бодак, которая отмечает, что современное законодательство не в полной мере отвечает общественным и государственным интересам, а в ряде случаев выступает сдерживающим общественный прогресс фактором. Среди проблем автор особое место отводит множественности актов законодательства и недостаточности прогнозирования последствий их принятия. В качестве причины появления таких проблем А. Н. Бодак приводит недостаточное методическое обеспечение законодательного процесса. Автор также задалась вопросом относительно органов, которые могли бы проводить оценку регулирующего воздействия законодательства (разработчики проектов или единый орган в лице Министерства экономики). При этом она отметила значение надлежащего методического обеспечения субъектов, проводящих оценку регулирующего воздействия законодательства со стороны заинтересованных субъектов, Национального центра законодательства и правовых исследований, Правительства [11, с. 20–28].

В целях минимизации негативных последствий в финансово-бюджетной, социальной сфере, в области охраны окружающей среды, иных областях для субъектов хозяйствования могут вводиться новые обязанности, запреты и ограничения; в свою очередь для соблюдения интересов субъектов хозяйствования предусмотрена **оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности**. ОРВ может рассматриваться как дополнительная гарантия для субъектов хозяйствования, поскольку целью процедуры является выявление новых обязанностей предпринимателей, которые влекут ведение дополнительной документации, затрудняют ведение предпринимательской деятельности и могут стать причиной необоснованных расходов для таких лиц.

Институт ОРВ известен законодательству зарубежных государств уже продолжительный период. Так, в Дании с 1966 г. стала использоваться оценка экономического и административного воздействия регулирования. В США оценка издержек и выгод стала использоваться в 1970-х гг.

Австралия, Великобритания, Новая Зеландия, Нидерланды стали применять эту систему с конца 1980-х. На постсоветском пространстве оценка регулирующего воздействия активно применяется в странах Балтии, на Украине. Элементы ОРВ есть в Казахстане. В России с 2010 г. этот инструмент стал систематически использоваться на федеральном уровне. В настоящее время оценка регулирующего воздействия применяется более чем в 50 странах [12, с. 4]. В зарубежной практике просматривается два подхода к оценке регулирующего воздействия: узкий (предварительный) и широкий (предусматривает проведение ОРВ не только на стадии, предшествующей принятию правового акта, но и на других этапах его функционирования и реализации) [13, с. 80].

Сущность оценки регулирующего воздействия законодательства, на наш взгляд, весьма точно выразил российский ученый Д. Б. Цыганков: «Оценка регулирующего воздействия представляет собой совокупность критериев оценки проектов нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, которые позволяют заинтересованным представителям бизнеса и общественных объединений из сферы бизнеса своевременно на этапе разработки документа внести свои предложения и замечания» [14].

Обращаясь к опыту Российской Федерации, отметим, что оценка регулирующего воздействия на федеральном уровне, как уже было сказано выше, стала применяться на постоянной основе с 2010 г. До этого она эпизодически проводилась отдельными органами исполнительной власти по отдельным проблемам и проектам нормативных правовых актов [15, с. 11]. В 2006 г. элементы оценки регулирующего воздействия были включены в Методические рекомендации по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов, утвержденные Приказом Министерства промышленности и энергетики России от 12 апреля 2006 г. № 78 [16]. Однако решение об обязательном проведении оценки было закреплено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [17]. По результатам первого опыта подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия Министерство экономического развития России инициировало принятие постановления Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2011 г. № 94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [18], которым были уточнены отдельные процедурные вопросы проведения оценки регулирующего воздействия.

Основу для внедрения в Республике Беларусь оценки регулирующего воздействия законодательства закрепил Закон «О нормативных правовых актах»; предпосылкой также выступает закрепление в законодательстве возможности проведения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, в частности, влияющих на условия предпринимательской деятельности [19]. Их проведение возлагается на орган, принимающий указанный акт. Институционализация общественных обсуждений имеет

немаловажное значение, что нашло свое отражение в зарубежной практике осуществления ОРВ. Так, например, в Руководстве по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне, разработанном Минэкономразвития Российской Федерации в 2011 г., сказано, что «неотъемлемым элементом ОРВ является проведение публичных консультаций с заинтересованными сторонами, что позволяет более точно выявить возможные положительные и отрицательные эффекты от введения регулирования» [16].

В данном случае становится важным качественное и обдуманное осуществление правового регулирования общественных отношений. Отсутствие необходимого анализа проблемы, на решение либо предупреждение которой направлено принятие правовых актов, непродуманное введение в действие новых норм, игнорирование вопросов прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов приводят к снижению эффективности государственного управления, к «зарегулированности» общественных отношений.

Как отмечает белорусский автор Ж. К. Тарасевич относительно проведения оценки регулирующего воздействия в странах ЕЭК, «специалисты изначально устанавливают степень влияния (высокая, средняя, низкая) иницируемого документа на условия ведения предпринимательской деятельности. Далее определяются сроки публичного обсуждения, а также его процедура. По итогам необходимых мероприятий готовится справка и заключение о проведении ОРВ, на основе которых и принимаются решения о целесообразности изменений» [20, с. 41].

Определение правового мониторинга, а также основные вопросы публичного обсуждения, необходимые для его функционирования, закрепляет и решает соответственно Закон «О нормативных правовых актах». В частности, в нем определен широкий круг организаторов публичного обсуждения; указана единая информационная площадка публичных обсуждений – сайт «Правовой форум Беларуси» в глобальной компьютерной сети Интернет с отражением сведений об обсуждении на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь; введен перечень нормативных актов в зависимости от вида акта и его содержания, рекомендуемых или не подлежащих обсуждению; установлен срок публичного обсуждения, который, исходя из специфики регулируемых общественных отношений, должен составлять, как правило, не менее 15 календарных дней (ст. 7, ст. 75). Таким образом, оценка регулирующего воздействия законодательства есть инструмент правового мониторинга, направленный на повышение эффективности нормативных правовых актов.

В Законе «О нормативных правовых актах» оценке регулирующего воздействия посвящена ч. 5 ст. 45 «Прогнозирование последствий принятия нормативных правовых актов», в которой отмечается, что «результаты прогнозирования последствий принятия (издания) нормативного правового акта включаются в обоснование необходимости принятия (издания) нормативного правового акта и финансово-экономическое обоснование к

проекту нормативного правового акта. Обоснованность выводов, сформулированных в обосновании необходимости принятия (издания) нормативного правового акта и финансово-экономическом обосновании к проекту нормативного правового акта по результатам прогнозирования последствий принятия (издания) нормативного правового акта, оценивается государственными органами, которые реализуют государственную политику, осуществляют правовое регулирование и управление в определенной отрасли, и другими заинтересованными государственными органами (организациями) при согласовании проекта нормативного правового акта». Однако, в отличие от финансово-экономического обоснования, при оценке регулирующего воздействия, помимо прочего, проводится анализ возможных альтернатив регулирующего воздействия, в том числе с помощью анализа издержек и выгод. Кроме того, в ч. 5 ст. 45 данного Закона говорится о том, что «при проведении оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности учитываются результаты публичного обсуждения проекта нормативного правового акта, если оно проводилось». Таким образом, оценка регулирующего воздействия представляет собой набор способов и процедур, которые позволяют государственному органу выбрать из существующих альтернативных вариантов решения наиболее целесообразный [21].

Все вышеизложенное подтверждает, что для повышения качества законодательства нормотворческая деятельность должна носить комплексный характер, учитывать социальные, экономические, иные последствия еще на стадии прогнозирования.

Список использованных источников

1. Практикум по теории управления : учеб. пособие / Ю. В. Васильев [и др.] ; под ред. Ю. В. Васильева, В. Н. Парахиной, Л. Н. Ушвицкого. – М. : Финансы и статистика, 2005. – 304 с.
2. Меркулов, Д. М. Понятие и значение экологического прогнозирования и планирования как функции управления // Право и государство: теория и практика. – 2007. – № 10. – С. 34–37.
3. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2011. – 246 с.
4. Василевич, Г. А. Юридическое прогнозирование и экономический анализ права – важнейшие потребности современной нормотворческой деятельности / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич // Проблемы управления. – 2017. – № 4. – С. 36–42.
5. Тихомиров, Ю. А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция / Ю. А. Тихомиров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 3. – С. 140–148.

6. Рябова, С. Способы и инструменты экологизации экономики Республики Беларусь / С. Рябова // Аграрная экономика. – 2014. – № 11. – С. 59–53.

7. Струк, А. В. Принципы экологизации законодательства в сфере обращения с отходами / А. В. Струк, А. Г. Авдей, И. В. Гуцин // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 4. Правазнаўства. – 2014. – № 6 (184). – С. 85–94.

8. Боголюбов, С. А. Экологическое право – интегрированная отрасль. Проблемы теории экологического права. Диалог / С. А. Боголюбов, М. К. Мулейменов // Экологическое право. – 2014. – № 4. – С. 32–38.

9. Национальная система мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь: результаты наблюдений за 2017 год [Электронный ресурс] / Главный информационно-аналитический центр Национальной системы мониторинга окружающей среды Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.nsmos.by/content/777.html>. – Дата доступа: 09.11.2018.

10. Проект постановления Совета Министров Республики Беларусь «О порядке проведения правового мониторинга» [Электронный ресурс]: Обсуждение проектов правовых актов // Правовой форум Беларуси. – Режим доступа: <http://forumpravo.by/forums/npa.aspx?forum=15&topic=11627>. – Дата доступа: 08.11.2018.

11. Бодак, А. Н. Механизмы повышения эффективности и стабильности законодательства / А. Н. Бодак // Инструменты повышения эффективности нормотворческой деятельности: материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 14 марта 2018 г. / Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь. – Минск, 2018. – С. 19–34.

12. Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне [Электронный ресурс]. – М., 2011. – Режим доступа: <http://www.bizexpert.kg/wp-content/uploads/2016/11/Rukovodstvo-po-primeneniyu-ORV.pdf>. – Дата доступа: 18.09.2018.

13. Киселева, Е. Н. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождения, подходы / Е. Н. Киселева // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. Вып. VI / под ред. Д. Б. Цыганкова. – М., 2011. – С. 76–82.

14. Внедрение оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации – на пути к «умному» регулированию? / Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. Вып. V / под ред. Д. Б. Цыганкова. М.: ГУ–ВШЭ, 2010. – С. 214–237.

15. Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docplayer.ru/26093790-Rukovodstvo-po-primeneniyu-ocenki-reguliruyushchego-vozddeystviya-na-regionalnom-urovne.html>. – Дата доступа: 18.09.2018.

16. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов [Электронный

ресурс] : Приказ Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации, 12 апр. 2006 г., № 78 // Вестник Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. – 2006. – № 5. – Режим доступа: https://ohranatruda.ru/ot_biblio/norma/252217/. – Дата доступа: 11.10.2018.

17. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации, 15 мая 2010 г., № 336 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

18. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 21 февр. 2011 г., № 94 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2018.

19. Об организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по развитию предпринимательства, вопросов осуществления предпринимательской деятельности и внесении дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 2070 [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Республики Беларусь, 20 марта 2012 г., № 247 // Национальный Интернет-портал Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 14.10.2018.

20. Тарасевич, Ж. К. Оценка регулирующего воздействия / Ж. К. Тарасевич // Финансы, учет, аудит. – Минск : М-во финансов, БГЭУ, БГУ, БРУСП «Белгосстрах», 2016. – № 10. – С. 41–42.

21. Кибальникова, А. М. Адаптация зарубежного опыта эффективного государственного управления в России / А. М. Кибальникова, В. И. Трысячный // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития: сб. материалов XIX Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 ч. / под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск, 2014. – Ч. 2. – С. 197–201.

Масловская Т. С.

О ПОНЯТИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Белорусский государственный университет

пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, constlaw.bsu@tut.by

Термин «юридическая безопасность» стал использоваться в правовой литературе на постсоветском пространстве с недавних пор. Он появился в начале XX в. в немецкой правовой доктрине, а после Второй мировой войны стал распространяться в зарубежных, прежде всего европейских, странах. Для выявления особенностей содержания данного термина представляется целесообразным обратиться к общему понятию безопасности.

Правовая категория безопасности является многоплановой. В смысловом плане термин «безопасность» используется как отсутствие

опасности, представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

На основе анализа зарубежных конституций можно выделить несколько общих направлений использования в конституционных текстах термина «безопасность». Данный термин употребляется в конституциях как: 1) направление государственной политики (Индия, Япония, Коморские острова); 2) фундаментальное право – право на личную безопасность (Венгрия, Джибути, Канада, Малави, Мозамбик); 3) обязанность граждан – граждане обязаны охранять безопасность государства (Бурунди, КНР); 4) условие возможного ограничения прав и свобод личности (Армения, Россия). Наряду с этим встречаются частные случаи использования термина «безопасность», когда речь о закреплении безопасных условий труда (Малави) или отдельных видов безопасности (например, экологической безопасности – Россия, национальной безопасности – Кения).

В Конституции Республики Беларусь слово «безопасность» применяется несколько раз: в ст. 23 (национальная безопасность как условие ограничения прав и свобод личности); в ст. 41 («безопасные условия труда»); в ст. 44 («осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности»); в ст. 79 («Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности»); в ст. 107 («Правительство принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, национальной безопасности»). Таким образом, термин «безопасность» чаще используется в контексте регламентации национальной безопасности и не провозглашается как фундаментальное право личности. В то же время, представляется, что безопасность индивида, общества и государства являются взаимосвязанными понятиями. Следует согласиться с Г. Г. Аратюняном в том, что задача безопасности «заключается не только в защите интересов субъекта, сокращении, уменьшении, предупреждении, устранении опасности и угроз, но и в гарантировании поступательного развития. Только в этом случае путем гарантирования права человека на безопасную жизнь, правового обеспечения свободной жизнедеятельности индивида, общества и государства можно гарантировать разумное и прогрессивное развитие всей социальной системы, создать правовые предпосылки становления правового, демократического государства» [1, с. 12].

На сегодняшний день в юридической литературе, как отечественной, так и зарубежной, отсутствует единство в отношении определения юридической безопасности. Отмечая существование различных подходов к содержанию данного понятия, к соотношению понятий «юридическая безопасность» и «правовая безопасность», полагаем, что термин «юридическая (правовая) безопасность» предполагает прежде всего защищенность правовой системы. Необходимость введения данного термина проистекает из изменения роли права: если первоначально право создавалось с целью введения безопасности в отношения между индивидами и обществом, то сегодня право может выступать в качестве фактора небезопасности, например, в случаях, если

право является непонятным, сложным и непрогнозируемым. В связи с этим в некоторых зарубежных странах (например, во Франции) использование термина «юридическая безопасность» связывают прежде всего со сложностью права, его качеством, а также его прогнозируемостью.

Следует обратить внимание на тот факт, что в зарубежных франкоязычных и англоязычных публикациях используются как синонимичные термины «юридическая (правовая) безопасность», «правовая определенность». Так, во французской правовой доктрине и правоприменительной практике употребляется термин «*securité juridique*», переводимый одновременно как юридическая безопасность и как правовая определенность. При анализе французской доктрины можно сделать вывод о том, что смысловые акценты делаются в пользу правовой определенности, предполагающей качество правовой нормы, а также предсказуемость правовых последствий действия нормы. В русскоязычных источниках чаще используется термин «юридическая безопасность» или «правовая безопасность», что в широком смысле представляет собой «состояние правовой защищенности (обеспеченности, гарантированности) жизненно важных интересов субъектов права (индивида, государства, общества), возможность противостояния правовыми средствами имеющим объективный и субъективный характер внутренним и внешним угрозам и восстановления нарушенных прав и интересов» [1, с. 12].

Таким образом, отечественная и зарубежная доктрина демонстрирует разное смысловое содержание, используемое при употреблении термина «юридическая безопасность». Предпочтительнее использование понятия «правовая определенность» для характеристики правовой безопасности страны в отношении ее правовой системы, которое, в свою очередь, выступает одним из элементов принципа верховенства права, т. е. признаком правового государства.

Принцип правовой определенности, выработанный правовой доктриной, является ли он действительно самостоятельным конституционным принципом, на основании которого конституционный суд может выносить решения?

Во французском праве принцип правовой определенности не понимается как самостоятельный принцип в отношении других принципов, таких как непридание обратной силы закону, защита приобретенных прав, легитимное доверие, законность или качество закона. Это понятие, которое объединяет в себе полностью или частично указанные требования. Такого же подхода придерживается и итальянская правовая доктрина, использующая понятие «правовой определенности» как принцип «хорошего права», включающий в себя несколько составляющих: принцип предсказуемости правовой нормы, принцип легитимного доверия и принцип стабильности. В Греции в этот принцип входят принципы законности, недопущения обратной силы закона, легитимного доверия. Профессор Женевского Университета (Швейцария) Б. Кнапп (B. Knapp) утверждает, что этот принцип имеет два аспекта: прогнозируемость объективного права и

стабильность объективного права и субъективных прав, он также уточняет, что принцип правовой определенности включает в себя пять принципов: законности, равенства, пропорциональности, легитимного доверия и недопущения обратной силы закона [2, р. 261–262].

В отношении принципа стабильности со своей стороны заметим, что современные конституции все чаще содержат нормы, призывающие к динамичному законодательству. Требование правовой определенности не противопоставляется необходимой изменчивости правовой нормы. В данных условиях стабильность правового регулирования перестает быть идеалом? Практика подтверждает увеличивающуюся нормативную инфляцию, связанную как с достаточно частым внесением изменений и/или дополнений в действующие нормы (например, Налоговый кодекс Франции начиная с 2005 г. ежегодно актуализируется 60–80 раз), так и с увеличением объема нормативных правовых актов. В частности, вносимые в Парламент Франции проекты законов или законодательных предложений к моменту их принятия увеличиваются в объеме в 1,5–2 раза.

Конституции зарубежных стран формально не закрепляют юридическую безопасность в качестве отдельного конституционного принципа, равно как и правовую определенность. Вместе с тем некоторые его составные элементы иногда прямо или косвенно отражаются в конституционных текстах. Так, Конституция Испании 1978 г. закрепляет: «Конституция гарантирует принцип законности, иерархию нормативных актов, их обязательное опубликование, отсутствие обратной силы у норм, предусматривающих наказание граждан или ограничение их индивидуальных прав, право на юридическую защиту, судебную ответственность за произвол властей» (ч. 3 ст. 9) [3]. Безусловно, чтобы выделить данный принцип и отделить его от других принципов, следует найти определенный критерий.

Формальное закрепление данного термина встречается в законодательстве. Так, новый Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» впервые закрепил, что правовая неопределенность – это отсутствие ясности, точности и логической согласованности норм права, в том числе вызванное наличием пробелов в законодательстве (правовом регулировании) и коллизий нормативных правовых актов, что порождает возможность неоднозначного понимания норм права и их неединообразного применения [4]. Полагаем, что в данном определении нашли отражение не все составные части указанного понятия.

Огромную роль в обеспечении принципа юридической (правовой) безопасности, в первую очередь правовой определенности, играют органы конституционного контроля, анализ правовых позиций которых позволяет уточнить его содержание. В частности, Конституционный Совет Франции использует понятие правовой определенности двумя способами: 1) в Решении № 84-184 DC от 29 декабря 1984 г. Конституционный Совет впервые использовал требование правовой определенности, чтобы ограничить возможности обратной силы закона; 2) Конституционный Совет

также использует это требование, чтобы попытаться гарантировать качество закона [5].

Так, Конституционный Суд Республики Беларусь в своих решениях неоднократно обращался к принципу правовой определенности как критерию конституционности проверяемых нормативных правовых актов (прежде всего законов). В частности, в Послании Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2009 году» Суд уточнил содержание данного принципа: правовая определенность предполагает ясность, точность, непротиворечивость, логическую согласованность норм законов, возможность в последующем их единообразного применения на практике [6]. В Послании Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году» Суд также обратил внимание на принцип правовой определенности, с учетом которого Конституционный Суд в ряде решений формулировал правовые позиции, направленные на устранение в законодательных актах 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. Суд подчеркнул, что «неукоснительное соблюдение законодателем принципа правовой определенности способствует правовой безопасности и предсказуемости правового регулирования, повышает гарантии государственной защиты конституционных прав и свобод личности, служит важным инструментом поддержания доверия граждан к государственной власти и ее институтам» (п. 1.2) [7]. Следовательно, Суд также соотнес понятия «правовая определенность» и «правовая безопасность».

Таким образом, принцип юридической (правовой) безопасности, а равно и правовой определенности как один из важнейших принципов права нуждается в дальнейшем теоретическом исследовании. Среди важнейших аспектов такого исследования, полагаем, можно выделить анализ содержания и ограничений (пределов) правовой определенности.

Список использованных источников

1. Аратюнян, Г. Г. Правовая безопасность страны в призме системного конституционного мониторинга / Г. Г. Аратюнян // Журнал конституционного правосудия. – 2017. – № 5. – С. 12–14.
2. Knapp, V. Constitution et sécurité juridique / V. Knapp // *Annuaire international de justice constitutionnelle*. – Année 2000. – P. 261–271.
3. Конституция Королевства Испании 1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=149&attempt=1>. – Дата доступа: 12.03.2019.
4. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

5. Dutheillet de Lamothe O. La sécurité juridique Le point de vue du juge constitutionnel / O. Dutheillet de Lamothe. – Режим доступа: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf. – Дата доступа: 12.03.2019.

6. Послание Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2009 году» [Электронный ресурс]: Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 26 января 2010 г. № Р-430/2010 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

7. Послание Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году» [Электронный ресурс]: Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 18 января 2017 г. № Р-1084/2017 / КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

Матье Бертран

ПРОГНОЗИРУЕМОСТЬ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ – КОНСТИТУЦИОННЫЙ ИМПЕРАТИВ

Университет Париж 1 Пантеон-Сорбонна
площадь Пантеона, 12, 75005 г. Париж, Франция, prb.mathieu@orange.fr

Нормативная система становится все более и более сложной вследствие нескольких факторов, к которым можно отнести:

– увеличение количества правопорядков, не включенных в иерархию (на национальном, европейском и международном уровнях) и наличие определенной «конкуренции» между нормами «мягкого права», не лишенными юридической силы;

– ослабление правовой нормы посредством увеличения средств судебной защиты, в том числе с помощью судов общей юрисдикции;

– развитие института фундаментальных прав и свобод человека, который в свою очередь существенно усиливает власть судьи, так как судья не только должен осуществлять толкование нормативных актов, но и уравнивать зачастую противоречивые понятия, такие как: право собственности и право на жилище, безопасность и свобода, достоинство и свобода, право на информацию и неприкосновенность личной жизни, индивидуальные права и требования общественного интереса.

В подобном контексте требование юридической безопасности становится императивом и располагается в одном ряду с фактической конституционной нормой. Конституционная, административная и судебная практика, как европейская, так и национальная, демонстрирует усиление судебного контроля за состоянием качества, доступности и прогнозируемости правовой нормы.

«Юридизация» требования юридической безопасности отвечает определенной идее, согласно которой право более не выполняет функцию, которая закреплена за ним изначально: вводить безопасность в коллективные и межличностные общественные отношения. Отныне право может являться определенной угрозой безопасности. Юридическая безопасность – один из существенных элементов гарантии прав граждан, которые должны основываться на понятных и прогнозируемых правовых нормах.

Принципы юридической безопасности могут быть разделены на две группы в зависимости от того, содержат ли они в себе цель борьбы с небезопасностью, которая может затрагивать правовые нормы, или же они содержат цель борьбы с сомнениями в области применения нормативных актов во времени. Во Франции, как и в других государствах, качество нормативного акта становится конституционным требованием, заставляющим конституционного судью осуществлять контроль над формальными элементами актов, которые находятся у него на рассмотрении. К тому же юридическая безопасность предполагает некоторую прогнозируемость правового регулирования. Требование юридической безопасности, которое не противоречит изменчивости права, приводит к необходимости санкционирования явного обратного применения закона или сопровождения эволюции законодательства с помощью переходных мер.

Нормативное подчинение законодателя требованиям, вытекающим из прогнозируемости правового регулирования.

1. Юридическая безопасность и законы, имеющие обратную силу.

Во французской правовой системе, принцип «закон обратной силы не имеет» является конституционным принципом, однако на основании императивных постановлений уголовного законодательства (ст. 8 Декларации прав человека и гражданина 1789 года), Конституционный Совет Франции в своем решении № 95-369 DC постановил, что обратное применение закона не должно иметь своим следствием лишение законных гарантий конституционных требований [1].

Формулировка, использованная в решении № 2010-4/17 QPC Конституционного Совета Франции, конкретизирует данное требование. «Если законодатель может ретроактивно изменить правовую норму, это должно быть сделано с целью достижения общественного интереса и с соблюдением судебного решения, а также с учетом невозможности обратного применения наказаний и санкций» [2]. Следовательно, законодатель может обратно применять закон, но подобная обратная сила закона должна быть оправдана особо значимыми общественными интересами.

2. Юридическая безопасность и защита нормативного опыта.

Принцип юридической безопасности в рамках прогнозирования правового регулирования заключается в том, что он может быть применен и в других гипотетических случаях:

а) защита накопленного нормативного опыта.

В решении № 2007-550 DC Конституционный Совет Франции, утверждает, что законодателю в рамках его компетенции в любое время дозволено изменять предшествующие тексты или отменять их, заменяя их на иные положения. Конституционный Совет также добавляет, что гарантии прав, закрепленные в ст. 16 Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г., и защита нормативного опыта должны быть оправданы общественным интересом;

б) уважение договорных обязательств.

В решении № 98-401 DC от 10 июня 1998 г. Конституционный Совет Франции постановил, что законодатель не вправе наносить ущерб экономическим соглашениям и договорам, данное обязательство связано со ст. 4 Декларации прав человека и гражданина 1789 г. В данной ситуации признается принцип соблюдения обязательств третьих лиц в договоре, государственных или частных лиц, в том числе законодателем, когда подобные условия были предусмотрены самим договором.

Во всех этих гипотезах использование принципа юридической безопасности стремится соединять соблюдение индивидуальных прав и главных требований, проистекающих из общественного интереса, и законодатель под контролем судьи может наносить ущерб индивидуальным гарантиям только в ситуациях, когда общественный интерес оправдывает подобные меры.

Судья налагает на самого себя обязанность уважать принцип юридической безопасности.

Эта безопасность должна следовать из закона, а также из судебной практики. Таким образом, вопрос обратной силы закона должен также быть рассмотренным с точки зрения изменения судебной практики, которую необходимо в основном ограничивать.

К тому же развивается возможность для судьи переносить во времени исполнение того или иного решения, когда применение принятого решения может привести к тяжелым последствиям.

Позиция судебной практики по этому вопросу изменилась. Государственный Совет Франции (решение от 11 мая 2004 AC) согласился перенести применение нормы во времени в отношении решений об аннулировании административного акта, если приходят к выводу, что аннулирование данного акта повлечет за собой юридическую небезопасность.

К тому же в рамках приоритетного вопроса о конституционности Конституционный Совет может определить действие во времени своего решения. Это оправдано требованиями, вытекающими из юридической безопасности. Например, решение № 2010-14/22 QPC Конституционного Совета Франции, в котором был признан неконституционным запрет присутствия адвоката в течение первого часа после задержания лица полицией в рамках уголовного преследования, что позволило бы аннулировать тысячи текущих уголовных дел.

Таким образом, требование юридической безопасности отвечает многим целям.

1. Юридическая безопасность является инструментом соблюдения прав граждан. К тому же юридическая безопасность представляет существенные экономические преимущества, так как экономические акторы должны действовать и принимать решения в юридически стабильных и predetermined условиях. С этой точки зрения в рамках экономического развития качество права и его прогнозируемость создают первоочередные преимущества.

2. С другой стороны, использование этого принципа судьей значительно укрепляет его нормативную власть и досягаемость контроля, который он осуществляет, усиливает его влияние на законодательную и исполнительную власть. Судья углубленно контролирует желаемое законодателем равновесие между требованиями общественного интереса и уважением прав индивидов.

Список использованных источников

1. Mathieu B. *Rétroactivité des lois fiscales et sécurité juridique : application concrète d'un principe implicite*, RFDA, 1999, p. 89.

2. *Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/20104_17QPC.htm. – Дата доступа: 01.03.2019.

Сулейков А. А.

УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕДУРЕ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

ГНУ «Институт экономики НАН Беларуси»

ул. Сурганова, д. 1, корп. 2, 220072 Минск, Беларусь, suleykov@bk.ru

Одними из условий существования и стабильного развития современного демократического правового государства является наличие и постоянное совершенствование институтов гражданского общества, а также стабильной и реально действующей системы права. В целом переход к современной демократической форме правления приводит к увеличению роли права во всех сферах жизнедеятельности общества. При этом следует отметить, что основной целью существования самой системы права и правового воздействия является обеспечение оптимального и динамичного развития социума посредством создания условий для беспрепятственной реализации интересов субъектов права. Однако существование и функционирование системы права и права в целом сопряжено с рядом рисков. В частности, А. А. Фомин к таким рискам относит следующие факторы [1]:

- 1) несовершенство действующего законодательства;
- 2) отсутствие необходимых законодательных актов;
- 3) нестабильность законодательства;

- 4) нарушение единства правового пространства страны;
- 5) как следствие предыдущих факторов, нигилистическое отношение к праву.

Данные риски несут существенную угрозу для юридической безопасности как особой разновидности социальной безопасности, снижая эффективность функционирования правовых норм и легитимность правовой системы в целом. Одним из институтов, предназначенных для нивелирования данных рисков на стадии нормотворческого процесса, является институт оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ).

Сама разработка концепции ОРВ прежде всего связана с тем, что активное внедрение практик, ранее имевших место в рамках частного сектора экономики, вызвало ряд непредвиденных последствий негативного характера. В частности, вследствие непродуманности ряда реформ, повышение качества государственного управления и снижение нагрузки на государственный бюджет сопровождалось снижением уровня доверия населения к органам государственной власти и повышением уровня коррупции. Концепция «умного регулирования» ставит своей главной целью уже не снижение нагрузки на государственный аппарат и государственный бюджет (однако, эти цели являются дополнительными), а согласование интересов различных социальных групп, расширение участия населения в нормотворческой деятельности и устранение ряда административных барьеров, препятствующих проявлению частной экономической и общественной инициативы. Это, в свою очередь, позволяет предоставить субъектам гражданского общества определенное пространство, для развития своей деятельности. Таким образом, приоритетным направлением внедрения ОРВ является не стремление к приватизации ряда сфер и осуществления поворота в сторону рынка, а стремление к рационализации государственного регулирования и стимулированию деятельности субъектов гражданского общества. На данный момент происходит процесс активного инкорпорирования процедуры ОРВ в качестве элемента концепции так называемого «Умного управления», направленной на трансформацию системы отношений между государством и гражданским обществом.

Таким образом, в рамках современного понимания оценки регулирующего воздействия данный институт внедряется в управленческую практику в следующих целях [2]:

- 1) упрощение системы действующего законодательства [3];
- 2) предоставление возможности заинтересованным сторонам высказать свое мнение и его последующий учет;
- 3) обеспечение системного подхода в улучшении законодательства, начиная с разных стадий принятия проектов нормативных правовых актов и заканчивая оценкой уже действующих законов, а также обеспечение работы на нескольких уровнях власти.

Данные цели созвучны целям достаточно широко разделяемых в европейских научно-правовых и научно-политических кругах концепций

«меньшего регулирования» и «лучшего регулирования». Таким образом, переход к «умному регулированию» и внедрение ОРВ в рамках «импорта» ряда управленческих практик, предусматриваемых данной концепцией, является причиной качественного изменения самого процесса управления. В рамках «умного регулирования» управленческая деятельность характеризуется как переходом от «субъект-объектного» к «субъект-субъектному» при взаимной подотчетности аппарата управления и населения на всех уровнях, так и сравнением принимаемых решений с мировой практикой и постоянным оценочным мониторингом, позволяющим купировать нежелательные последствия ошибок в процессе государственного регулирования.

В рамках управленческой практики сформировалось несколько типов ОРВ, которые применяются в соответствии с концепцией «умного регулирования».

1. *Прогнозная.* Задачей данного типа ОРВ является прогноз возможного воздействия, разрабатываемого нормативного правового акта на определенные социальные группы и сектора экономики. Именно данный тип ОРВ является первым и на данный момент остается основным типом данной процедуры.

2. *Отслеживающая.* Задача данного типа ОРВ заключается в текущем мониторинге воздействия реализации положений нормативного правового акта в мерах, предпринимаемых органами исполнительной власти.

3. *Ретроспективная.* Задачей данного типа ОРВ является учет сбор и анализ данных, связанных с предыдущим опытом воздействия разработанных нормативных правовых актов и управленческих решений.

Данные типы ОРВ служат исполнению вышеуказанных целей, стоящих перед институтом ОРВ в целом. При этом одной из целей внедрения процедуры ОРВ является учет мнения различных групп интересов в процессе законотворчества с целью усиления легитимности существующей политико-правовой системы как элемента юридической безопасности. Реализация данной цели невозможна без вовлечения в процедуру ОРВ институтов гражданского общества.

Следует отметить, что на протяжении достаточно длительного исторического периода понятия «государство» и «общество» не разграничивались. Данное разграничение было проведено лишь в XVIII в. Именно мыслителями эпохи Просвещения «гражданское общество» было выделено как самостоятельная политико-правовая категория. На данный момент в гуманитарных и правовых науках преобладает точка зрения, согласно которой гражданское общество представляет собой систему относительно самостоятельных и независимых от государства социальных институтов и отношений, которые призваны обеспечить условия для самореализации отдельных индивидов и групп, удовлетворения частных интересов и потребностей [4, с. 130–132]. Таким образом, гражданское общество как таковое является параллельной государственному аппарату

формой общественной самоорганизации, уравнивающей своей деятельностью и дополняющей государственное управление.

Первой формой участия гражданского общества в процедуре ОРВ является общественное обсуждение проекта нормативного правового акта или управленческого решения. Общественное обсуждение как самого разрабатываемого нормативного правового акта, так и акта проведения ОРВ считается неотъемлемой частью ОРВ и рекомендуется в том числе и так называемое «RIA Inventory» ОЭСР [5]. Общественное обсуждение в рамках ОРВ проводится среди прочих в Канаде, Швейцарии и Дании. Использование общественных обсуждений позволяет не только повысить качество принимаемых нормативных правовых актов или провести точное уравновешение интересов затрагиваемых законопроектом сторон, но усиливает гражданское участие и способствует формированию активистского типа политической культуры [6]. Активистский тип политической культуры является неотъемлемым элементом современного типа гражданского общества.

В практике внедрения ОРВ в США и странах Западной Европы и Российской Федерации сформировались две разных модели участия гражданского общества в процедуре ОРВ [7]:

1. Роль гражданского общества в ОРВ исчерпывается в соотнесении интересов малого, среднего и крупного бизнеса с интересами государства. Данная модель сформировалась в РФ, а также в некоторых европейских странах.

2. Гражданское общество как в лице частного предпринимательства, так и в лице политических партий, общественных объединений и различных групп населения регулируемого региона оказывает значительное воздействие на принимаемые решения. ОРВ, в данном случае, выступает институтом социального контроля действий аппарата управления и крупного бизнеса. Данная модель реализована в США и некоторых странах Западной Европы.

Вторую модель участия гражданского общества в процессе оценки регулирующего воздействия следует признать наиболее эффективной, поскольку гражданское общество не исчерпывается субъектами предпринимательской деятельности (так как предприниматели являются лишь одними из субъектов гражданского общества), в то время как их деятельность зачастую воздействует на интересы других общественных групп. Следует также отметить, что именно данный подход находит отражение в рекомендации ОЭСР по проведению ОРВ. В рамках реализации второй модели проведения общественных обсуждений и консультаций при проведении ОРВ достаточно уместным является заимствование опыта стран – членов ЕС в области использования ресурсов Web 2.0 для учёта мнения групп интересов и граждан при разработке проектов нормативных правовых актов и управленческих решений [8]. Необходимо отметить, что использование такого подхода позволит более полно выявить позицию тех или иных групп интересов по поводу того или иного нормативного правового акта, поскольку зачастую органы управления неспособны обеспечить

возможность каждого желающего высказать своё мнение по проекту управленческого решения или нормативного правового акта устно или письменно [9]. При этом можно выделить несколько способов проведения общественных обсуждений [5]:

1) обсуждение в сети (вышеупомянутое использование сетевых ресурсов);

2) анкетирование (используется при обсуждении с привлечением достаточно большого количества респондентов) [4];

3) круглый стол;

4) панельная дискуссия;

5) неформальные переговоры (с представителями предпринимательской сферы или общественных организаций);

6) экспертное обсуждение.

Тем не менее необходимо упомянуть, что в некоторых европейских странах (Ирландия) долгое время опубликование акта проведения ОРВ и проведение публичных обсуждений не являлись элементами процедуры ОРВ. При этом следует отличать публичные обсуждения по поводу проекта управленческого решения и по поводу акта проведения ОРВ. Так, в «Обзоре регулятивной политики» ОЭСР за 2015 г. [10], наиболее полезными с точки зрения участия затрагиваемых проектом нормативного правового акта сторон называются общественные обсуждения актов проведения ОРВ.

Общественные обсуждения, являясь одним из наиболее главных элементов оценки регулирующего воздействия, не только согласовывают частные, общественные и государственные интересы, но также выполняют функцию так называемого «общественного законотворчества». В условиях современной экономической реальности, стратегическое планирование с учетом интересов различных субъектов общественных отношений и вероятностных перспектив развития общественной системы становится основным инструментом в руках аппарата государственной власти.

Другим важным аспектом проведения публичных обсуждений в рамках ОРВ является их место в процессе оценки. Степень эффективности публичного обсуждения прямо зависит от временного расположения его в реализации ОРВ: публичное обсуждение следует проводить на наиболее раннем этапе нормотворческого процесса. Это способствует как улучшению качества нормотворческого процесса, так и возрастанию вовлеченности населения и иных заинтересованных лиц в процесс подготовки управленческого решения [3]. В свою очередь, это стимулирует развитие институтов гражданского общества. Если же проект нормативного правового акта фактически подготовлен и его концепция сформирована до обсуждения, то результаты анализа мнения заинтересованных лиц не будут иметь значения для разработчика и сам нормативный правовой акт не будет интересен лицам, которые должны быть вовлечены в его обсуждение [11].

Однако внедрение ОРВ в управленческую и нормотворческую практику также несет определенные риски и угрозы для политико-правовой системы. Так, в одной из своих статей кандидат юридических наук А. Б. Дидикин,

анализируя практику применения процедуры ОРВ в Российской Федерации, выделяет следующие проблемы, возникшие в процессе импорта института ОРВ [12]:

1. Превращение заключения об ОРВ в документ межведомственного согласования. Заключения об ОРВ формулируют органы исполнительной власти, и единственное условие учета мнений предпринимателей – это обязательное требование составления справки о высказанных в процессе публичных консультаций мнениях. Таким образом, поскольку публичные консультации могут и не проводиться, заключения об ОРВ могут со временем превратиться в стандартный документ межведомственного согласования.

2. Сохранение низкой степени влияния заключений об ОРВ на правотворческую деятельность и конечное содержание нормативных правовых актов. Ведомства-разработчики в формально-юридическом смысле используют различные причины, чтобы не направлять на ОРВ наиболее затратные для бюджета проекты целевых программ и нормативных документов о предоставлении бюджетных субсидий предпринимателям.

3. Замкнутость процедур ОРВ на существующую систему органов исполнительной власти и нежелание органов законодательной власти участвовать в ОРВ объективно препятствует формированию квалифицированного экспертного сообщества, основой деятельности которого является повышение уровня доверия бизнеса и общественности к государственной политике и практике принятия властных решений.

К рискам внедрения в управленческую практику процедуры ОРВ также можно отнести [7]:

1) низкую активность предпринимательского сообщества в процессе консультаций в силу существующего недоверия к государственной власти;

2) вероятность излишнего влияния субъекта предпринимательского сообщества на принятие решений государственными органами в ущерб интересам более широких слоев населения;

3) негативное влияние излишне коротких сроков проведения консультаций вследствие формального отношения к процедуре.

Также существенным риском при внедрении процедуры ОРВ в качестве элемента управленческой и нормотворческой деятельности является риск несоразмерного увеличения первичных издержек финансового и иного характера вследствие так называемой «коррупционной ловушки». В результате процедура, направленная на усиление участия гражданского общества в законотворческом процессе, увеличение степени доверия общества к государству и, следовательно, усилению состояния юридической безопасности, может вызвать противоположный ожидаемому эффект [13].

Нивелированию данных рисков внедрения процедуры ОРВ в законотворческую и управленческую практику может служить вторая форма участия гражданского общества в осуществлении процедуры ОРВ: привлечение организаций так называемого «третьего сектора», представляющих собой неотъемлемую часть институциональной структуры

гражданского общества, к проведению независимой и/или параллельно проводимой государственными органами оценки регулирующего воздействия. Привлечение организаций «третьего сектора» может осуществляться как на основе существующих гражданско-правовых отношения (договоры подряда), так и посредством дозволения проведения таких «параллельных экспертиз» при наличии открытого доступа к документации, так или иначе относящейся к разрабатываемому законодательному акту и не представляющей государственной или иной тайны.

Список использованных источников

1. Фомин, А. А. Юридическая безопасность и правовая защищенность: соотношение и взаимосвязь / А. А. Фомин // Киберленинка [Электронный ресурс] / Журнал российского права. 2005. № 11 (107). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-bezopasnost-i-pravovaya-zaschischnost-sootnoshenie-i-vzaimosvyaz>. – Дата доступа: 15.11.2018.

2. Волкова, А. В. Механизмы «Умного регулирования» в публичной политике современной России: расширение гражданского участия / А. В. Волкова // Киберленинка [Электронный ресурс] / Южно-российский журнал социальных наук. – 2017. – № 3. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-umnogo-regulirovaniya-v-publichnoy-politike-sovremennoy-rossii-rasshirenie-grazhdanskogo-uchastiya>. – Дата доступа: 15.08.2018.

3. Карпова, П. А. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «Smart Regulation» / П. А. Карпова, Д. Б. Цыганков // Киберленинка [Электронный ресурс] / Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 3. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovety-po-optimizatsii-regulirovaniya-kak-neotemlemyu-komponent-smart-regulation>. – Дата доступа: 15.10.2018.

4. Решетников, С. В. Политология : учебник для вузов / С. В. Решетников, Н. П. Денисюк, М. Ф. Чудаков ; под ред. проф. С. В. Решетникова. – Минск : ТетраСистемс, 2011. – 404 с.

5. OECD Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory 29th Session of the Committee 15–16 April 2004, OECD Publishing, Paris. – Дата доступа: 15.10.2018. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/riainventory.htm> – Дата доступа: 06.11.2018.

6. Груздев, В. В. Оценка регулирующего воздействия и демократизация правотворчества в субъектах Российской Федерации / В. В. Груздев // Киберленинка [Электронный ресурс] // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-reguliruyuschego-vozdeystviya-i-demokratizatsiya-pravotvorchestva-v-subektah-rossiyskoy-federatsii>. – Дата доступа: 06.11.2018.

7. Меньшикова, Г. А. Оценка регулирующего воздействия как общественная экспертиза управленческих решений / Г. А. Меньшикова, А. А. Миронова, Н. А. Пруель // Киберленинка [Электронный ресурс] //

Вестник СПбГУ. Серия 12. Социология. 2016. – № 3. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-reguliruyuschego-vozdeystviya-kak-obschestvennaya-ekspertiza-upravlencheskih-resheniy>. – Дата доступа: 12.08.2018.

8. Цыганков, В. Умное регулирование [Электронный ресурс] / В. Цыганков. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/77605205>. – Дата доступа: 25.09.2018.

9. Сироткин, А. Г. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов при проведении оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации / А. Г. Сироткин // Киберленинка [Электронный ресурс] / Юридическая техника. – 2014. – № 8. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnoe-obsuzhdenie-proektov-normativnyh-pravovyh-aktov-pri-provedenii-otsenki-reguliruyuschego-vozdeystviya-v-subektah-rossiyskoy> – Дата доступа 23.10.2018.

10. OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. – Режим доступа: <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>. – Дата доступа 21.08.2018.

11. Зензинов, Г. А. Публичное обсуждение, как этап проведения оценки регулирующего воздействия / Г. А. Зензинов // Киберленинка [Электронный ресурс] // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 4. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnoe-obsuzhdenie-kak-etap-provedeniya-otsenki-reguliruyuschego-vozdeystviya-1>. – Дата доступа 21.08.2018.

12. Дидикин, А. Б. Оценка регулирующего воздействия как форма общественного контроля в сфере экономики / А. Б. Дидикин // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2014. – № 2. – С. 3–6.

13. Семенов, А. В. Издержки на организацию и проведение публичных обсуждений при разработке документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации / А. В. Семенов // Киберленинка [Электронный ресурс] / ARS ADMINISTRANDI. – 2017. – № 4. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/izderzhki-na-organizatsiyu-i-provedenie-publichnyh-obsuzhdeniy-pri-razrabotke-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-na-urovne>. – Дата доступа: 03.09.2018.

Шавцова А. В.

**ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ НА КАЧЕСТВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
ПРОЦЕССА И ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ**

Белорусский государственный университет
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, constlaw.bsu@tut.by

Интенсивность законодательной деятельности Парламента зависит от активности субъектов права законодательной инициативы. Безусловно, принятие ряда законов прямо предусмотрено самой Конституцией Республики Беларусь, но большая часть вызвана потребностями развития

общества и государства в различных областях жизни – политической, экономической, социальной и др.

Важным фактором влияния на законодательный процесс является качество самой законодательной инициативы. Данная стадия некоторое время оставалась без должного внимания и урегулированности. Однако именно она является тем импульсом, точкой отсчета, которая задает тон всему дальнейшему процессу принятия закона или его отклонения. Следует отметить, что кроме формальных требований, она во многом обусловлена факультативными факторами влияния. Кроме того, именно на этой стадии важно прогнозировать все виды общественно значимых последствий принятия будущего нормативного правового акта.

Согласно ст. 99 Конституции Республики Беларусь и действующего законодательства круг субъектов права законодательной инициативы четко определен и ограничен. Данное право принадлежит Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству и гражданам, обладающим избирательным правом, по общему правилу в количестве не менее 50 тысяч человек, а также Президенту и гражданам в количестве не менее 150 тысяч при внесении проекта закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию и о ее толковании.

Анализ статистики по кругу субъектов законодательной инициативы показывает, что наибольшая активность принадлежит Президенту и Совету Министров. По состоянию на 2016 г. за 8 лет работы Парламента по инициативе Президента Республики Беларусь внесено 24 % (316 законопроектов), 72 % (957) – по инициативе Правительства Республики Беларусь, 3 % (38) – по инициативе депутатов Палаты представителей Республики Беларусь. Так, например, согласно статистике, приведенной в плане подготовки законопроектов за 2018 г., 80 % законодательной инициативы принадлежит Совету Министров Республики Беларусь, 15 % – Президенту Республики Беларусь и лишь 5 % депутатам Палаты представителей [1].

Таким образом, практика показывает, что Палата представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь поддерживают законодательные инициативы, которые вносятся на рассмотрение Парламента Главой государства и Правительством. В то же время сами белорусские парламентарии весьма редко используют свое конституционное право на законодательную инициативу.

Упорядочению законотворческой деятельности в Республике Беларусь, приданию ей системности способствовало утверждение ежегодных планов подготовки законопроектов, начиная с 1998 г. Практика показала, что планирование законотворческой деятельности имеет положительные результаты. Так, статистика принимаемых законодательным органом нормативных правовых актов, приведенная в нижеследующей таблице, подтверждает активность работы Парламента Республики Беларусь при анализе ее с интервалом в 1 год и 10 лет [2]:

Год	1999	2000	2008	2018	2019	Всего
Кол-во правовых актов	7690	7093	14966	10117	193	212478

Однако в настоящее время отсутствует официальная информация о количестве принимаемых повторно к рассмотрению нормативных правовых актов (НПА) уже через год–два после вступления их в силу. Это также могло бы свидетельствовать об их качестве и самое главное о тщательности анализа и внимательности парламентариев к учету фактов влияния на законопроект на стадии его разработки и принятия. К сожалению, правоприменительная практика подтверждает, что недостаточная проработанность факторов риска, отдельных аспектов общественных процессов и явлений негативно сказываются сразу после принятия того или иного НПА, и как следствие это ведет к повторному рассмотрению нормативного правового акта в палатах парламента. Такой порядок снижает оценку качества работы как парламента в целом, так и самих парламентариев в частности, но самое главное – ослабляет кредит доверия избирателей по отношению к ним. Это также ведет к дополнительным расходам бюджетных средств, неоднозначности правоприменительной практики. Более того, такая порочная практика приводит к дополнительной нагрузке иных органов, прежде всего органов государственного управления, по изданию дополнительных комментирующих, разъяснительных, дополняющих правовых актов, Конституционного Суда – по принятию заключений по такого рода «недоработанным» актам, а тем более судебных инстанций.

В настоящее время, к сожалению, уделяется недостаточно внимания ответственности в отношении субъектов права законодательной инициативы и самого парламента в случае наступления негативных правовых последствий принятия нормативных правовых актов. Безусловно, возможно наступление форс-мажорных обстоятельств. Но зачастую ситуация более прозаична: не учитываются в полной мере именно основные и/или факультативные факторы влияния на их разработку и принятие, как следствие – не прогнозируются факторы риска их правоприменительной практики. Полагаем, в этом случае наличие конституционно-правовой ответственности в отношении субъектов законодательной инициативы (деятельности) позволило бы повысить качество реализации ими своих полномочий, а также сократить количество НПА, возвращаемых в парламента с целью внесения изменений и дополнений. Однако здесь может иметь место и негативная составляющая – во избежание такой ответственности отдельные НПА намеренно не будут отправляться на повторную доработку в Национальное собрание.

Конституционно-правовой статус этих органов, безусловно, предполагает возможность на высшем государственном уровне оценить основные тенденции и закономерности развития общественных отношений, учесть политические, социально-экономические и юридические риски

разработки и принятия законов, в том числе *объективные факторы* влияния на законотворческий процесс. В свою очередь профессиональная деятельность парламентариев, компетентность позволяет обеспечить высокий уровень анализа проработанности вносимых законодательных инициатив и принимаемых проектов законов. От этого зависит, в какой степени будут учтены *факультативные факторы*, которые также могут сказаться на содержании будущего нормативного правового акта и на процессуальных аспектах его принятия. Таким образом, учет всех этих факторов в совокупности и их взаимное влияние является необходимым условием эффективной законодательной деятельности и повышения качества принимаемых законов и иных нормативных правовых актов.

Важным направлением правовой науки в настоящее время является изучение не только причин принятия тех или иных законов, но и факторов влияния на законодательную деятельность и сам законодательный процесс. Существенное значение имеют такие факторы, как экономический, политический, демографический, идеологический, а также уровень правовой культуры населения и субъектов законодательной деятельности, состояние конституционно-правовых основ законодательной деятельности.

На актуальность данной проблемы указывали в своих работах такие авторы, как А. М. Абрамович, Г. А. Василевич, Е. П. Гуйда, С. Г. Дробязко, С. А. Калинин, Т. С. Масловская, А. А. Подупейко, Е. В. Семашко, Н. В. Сильченко, А. Г. Тиковенко, С. П. Чигринов и другие ученые.

Идея изучения условий законодательной деятельности находит свое отражение в трудах и российских ученых-юристов Б. А. Кистяковского, Н. М. Коркунова, С. А. Котляревского, Г. Еллинека, К. Неволина, О. В. Тарановского и др. В последнее время можно отметить нарастающее внимание юридической науки к факторам законообразования, вопросам их определения, оценки и использования. Эти проблемы приобретают значимость и в практике законодательной деятельности. В современной научной литературе проводится классификация этих факторов по различным критериям. М. Н. Марченко выделяет три группы факторов: факторы, определяющие предмет законодательного регулирования; факторы, выражающие позиции участников законодательной деятельности; факторы собственно юридического характера. Широкое исследование в научной литературе получили также проблемы, касающиеся социальной обусловленности законодательной деятельности. Данная тема отражается в работах Г. В. Дыльнова, В. А. Шабалина, С. В. Полениной, О. А. Гаврилова, А. М. Хачатуряна и др.

Согласно общеизвестной истине в основе объективного отражения общественно и государственно значимых процессов должны быть использованы научно-обоснованные и всесторонне изученные объективные закономерности. В отношении совершенствования законодательного процесса и, как следствие, качества самих принимаемых законов также должны быть учтены и проанализированы закономерности, т. е. все многочисленные факторы влияния. Так, если предпосылкой принятия закона

являются процессы, происходящие в общественных отношениях, то, следовательно, такими факторами являются условия и обстоятельства, имеющие место в рамках этих общественных отношений. Таким образом, цели и результаты законодательной деятельности определяются большим комплексом условий.

Существенное значение имеют прежде всего такие факторы, как экономический и политический, социальный, демографический, идеологический, а также уровень юридической техники субъектов законодательной деятельности, состояние юридических основ нормотворчества и, безусловно, уровень правовой культуры самого населения. Комплексный анализ и учет всех этих факторов в их взаимодействии является необходимым условием для эффективной законодательной деятельности.

В научной литературе и правоприменительной практике наибольшее внимание уделяется прежде всего экономическим процессам. Они глубоко и всесторонне анализируются и изучаются. Принимаемые нормативные правовые акты носят упреждающий характер. В то же время взаимосвязь политических процессов и принимаемых нормативных правовых актов, как правило, исследуется в историческом срезе. В процессе развития текущих политических событий, их крайне сложно объективно осознать. Именно поэтому национальный исторический опыт, а также сравнительно-правовой анализ других государств важен для дальнейшего прогнозирования государственного строительства белорусского государства и адекватного его правового сопровождения.

Однако в научной литературе существует и иные точки зрения на систему факторов влияния на нормотворческую, в том числе законодательную деятельность. Так, в своей работе А. М. Хачатурян объединяет их все как социальные, что, с нашей точки зрения, методологически ошибочно. Данный автор выделяет только те, по причине которых возникает проблемная ситуация, требующая правового регулирования, подразделяя их на две группы: факторы, отражающие явления материальной жизни общества (экономические, экологические, демографические, географические), и факторы, отражающие явления духовной жизни общества (политико-правовой, социокультурный). Отдельные авторы также выделяют факторы, имеющие факультативный характер, влияющие непосредственно на процесс создания какого-либо нормативного акта. Среди этих факторов есть такие, как организационный, научный и информационный факторы [3, с. 11]. Полагаем деление всех факторов на основные и факультативные вполне целесообразно, но объединение их всех в качестве единой системы *социальных* факторов необоснованно.

Таким образом, следует отметить, что цели и результаты законодательной деятельности определяются большим комплексом условий, и не всегда ожидаемый результат предполагаемого проекта закона будет соответствовать принятому закону. Но не менее важно прогнозировать также

практику его реализации. По нашему мнению, в первый год апробации закон (иной нормативный правовой акт) должен внимательно подвергаться мониторингу со стороны субъекта законодательной инициативы, республиканского органа государственной управления, в сфере компетенции которого он реализуется, и субъекта правоприменительной практики.

Следует также отметить, что сравнительно-правовой анализ практики законодательства других государств свидетельствует, что общая система факторов является универсальной для каждого государства. Важность их в целом и каждого в отдельности подтверждается как на стадии подготовки проекта закона, так и на стадии обсуждения и принятия законопроекта.

Аналитическим исследованием объективных закономерностей социально-экономического и политического развития в государстве занимаются многие, прежде всего государственные органы и их специальные структурные подразделения, научные организации и учреждения образования: Конституционный Суд, Министерство юстиции, Администрация Президента Республики Беларусь, Министерство иностранных дел, Генеральная прокуратура, Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (НЦЗПИ), Национальная академия наук Республики Беларусь и др. Учеными отмечается, что такие факторы имеют различную направленность и воздействуют на выявление потребностей в правовом регулировании, на разработку, принятие, изменение либо отмену законодательного акта, а также на его содержание.

В этой системе органов и организаций особую роль и большое значение имеет НЦЗПИ. Именно в общей системе государственных органов Центр был создан в целях повышения эффективности правотворческой деятельности и усиления роли правовой науки в обеспечении социально-экономического и общественно-политического развития республики Указом Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630 «О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права» на базе Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь. Правовой статус Центра определяется Положением о Национальном центре законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (далее – Положение), утвержденным этим же Указом.

Согласно официальным данным Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь является научно-практическим государственным учреждением, обеспечивающим подготовку проектов законодательных актов в Республике Беларусь, методическое руководство нормотворческой деятельностью, проведение научных исследований в области права и подготовку научных работников высшей квалификации.

Так, согласно Положению именно на Центр возложены прежде всего функции:

- по осуществлению организационно-методологического обеспечения подготовки проектов законодательных актов, а также разработке, обобщению и внедрению передовых технологий подготовки проектов правовых актов;
- непосредственной разработке проектов законов, правовых актов Президента Республики Беларусь и Администрации Президента Республики Беларусь, международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, подготовка которых возложена на Центр;
- проведению обязательной юридической экспертизы проектов законов, вносимых в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, изменений и (или) дополнений, внесенных в законопроекты в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь;
- разъяснению в установленном порядке вопросов применения законодательства, регулирующего нормотворческую деятельность [4].

Для реализации поставленных задач Центр наделен рядом полномочий, в том числе:

- запрашивать и получать в установленном законодательством порядке от государственных органов, иных организаций и физических лиц документы, необходимые для осуществления своей деятельности;
- формировать при Центре аналитические и другие группы для проведения научных исследований в области права и реализации иных полномочий.

Однако, исходя из анализа текста Положения, само понятие «мониторинг» в нем отсутствует, и о его реализации можно судить лишь по функциям и полномочиям, что позволяет сделать вывод об осуществлении Центром отдельных форм мониторинга:

- разработка ежегодных планов подготовки законопроектов, концепций проектов законов, осуществление контроля за реализацией планов подготовки законопроектов;
- проведение аналитических и научных исследований состояния, тенденций развития и практики применения законодательства, выработка предложений о направлениях его совершенствования в соответствии с утвержденными планами, по поручению Президента Республики Беларусь или Администрации Президента Республики Беларусь либо на основе заключенных договоров;
- проведение мероприятий по систематизации законодательства, а также обеспечение формирования и ведения свода законов Республики Беларусь [4].

Данные формы мониторинга можно отнести к «мониторингу правоприменения», поскольку он направлен в большей мере на действующее законодательство и практику его применения. Аналогичные полномочия имеют и иные государственные органы, прежде всего упомянутые ранее. Однако в Республике Беларусь данному виду деятельности государственных органов следует придать общегосударственный масштаб и системный характер, определить широкий круг субъектов, которые могут принимать

участие в проведении мониторинга. Кроме того, нормативные правовые акты, регулирующие их деятельность, не закрепляют прямо мониторинг как вид деятельности, а о функциях и полномочиях по осуществлению мониторинга можно судить лишь из анализа их содержания.

В связи этим полезен для изучения и дальнейшей апробации опыт Российской Федерации. Концепция правового мониторинга разрабатывалась и внедрялась в практику Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (в 2007 г. был создан Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики), Минюстом России, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, региональными органами государственной власти и др. Наряду с Минюстом России субъектами мониторинга в системе органов исполнительной власти выступают: Правительство РФ, иные федеральные органы исполнительной власти, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, высшие органы исполнительной власти субъектов РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ. В настоящее время в положениях о федеральных органах исполнительной власти уже предусмотрены полномочия данных органов по обобщению практики применения законодательства. Мониторинг функционально расширяет данное полномочие [5].

На федеральном уровне концепция правового мониторинга была сформулирована и закреплена в 2011 г. с принятием Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [6] и постановления Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» [7].

В настоящее время в Республике Беларусь также существует два специальных нормативных правовых акта, направленных на данную сферу правового регулирования: Положение «О порядке проведения мониторинга», утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 6.10.2009 № 510 (в редакции Указа Президента Республики Беларусь 26.07.2012 г. № 332) и Положение «О порядке организации и проведения проверок», утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 г. № 510. Однако оба указа в отличие от российского законодательства они носят фрагментарный характер по урегулированию мониторинга и направлены прежде всего на правоприменительную практику.

Положением «О порядке проведения мониторинга» определяется порядок проведения контролирующими (надзорными) органами мониторинга: «Для целей настоящего Положения мониторингом является форма контроля (надзора), заключающегося в наблюдении, анализе, оценке, установлении причинно-следственных связей, применяемая контролирующими (надзорными) органами в целях оперативной оценки *фактического состояния объектов и условий деятельности субъекта мониторинга* (далее – субъект) на предмет соответствия требованиям законодательства, выявления и предотвращения причин и условий,

способствующих совершению нарушений, без использования полномочий, предоставленных контролирующим (надзорным) органам и их должностным лицам для проведения проверок» [8].

Таким образом, данная деятельность носит прежде всего контрольно-надзорный характер и направлена на правоприменительную сферу. Это, во-первых, позволяет оценивать деятельность контролирующих органов как *«мониторинг правоприменения»*, во-вторых, Положением урегулирована деятельность только контрольно-надзорных органов. Полагаем, в Республике Беларусь целесообразно расширить круг субъектов по осуществлению мониторинга правоприменения и включить в эту систему органы исполнительной власти, а также органы местного самоуправления в лице областных Советов депутатов, учитывая интенсивность и характер издаваемых ими правовых актов. Это представляется логичным после изучения полномочий местных органов власти, закрепленных в Положении *«О порядке организации и проведения проверок»*.

Так, наибольший интерес по данному вопросу в нем представляет раздел II главы 4 *«Планирование контрольной (надзорной) деятельности»*. Согласно п. 15 *«Планы выборочных проверок (далее, если не указано иное, – планы) формируются органами Комитета государственного контроля на полугодие на основании представленных республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, органами Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратурой, Национальным банком, Управлением делами Президента Республики Беларусь, Национальным статистическим комитетом, областными и Минским городским исполнительными комитетами, Государственной инспекцией охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, Государственным комитетом судебных экспертиз, Оперативно-аналитическим центром при Президенте Республики Беларусь (далее – государственные органы) сводных планов проверок, включающих проверки, проводимые соответствующими государственными органами (их структурными подразделениями, территориальными органами, подчиненными организациями, являющимися контролирующими (надзорными) органами) (далее – сводные планы проверок)*.

В сводные планы проверок областных и Минского городского исполнительных комитетов включаются проверки, проводимые областными (Минским городским) и районными исполнительными комитетами (местными администрациями районов в городах), а также подчиненными им (входящими в систему) контролирующими (надзорными) органами» [9].

Данные Положения следует рассматривать как взаимодополняющие, конкретизирующие функции контроля и надзора отдельных органов и наделяющие их отдельными полномочиями по осуществлению *правоприменительного мониторинга*. Однако, по нашему мнению, они не лишены пробелов и коллизионных норм. Учитывая особую важность регулируемых общественных отношений, круг субъектов, на которых

возложены данные полномочия и социально-политическую значимость принимаемых ими решений, представляется целесообразным принятие единого нормативного правового акта – закона. Кроме того, следует расширить предмет мониторинга, учитывая фактический характер и диапазон общественных отношений, на которые он может быть направлен, предусмотреть включение понятия «*правоприменительный мониторинг*» в более широкое и системное и оперировать понятием «*правовой мониторинг*». Мониторинг должен охватывать не только действующее законодательство и практику его применения, но и законотворческую, и иную нормотворческую деятельность, осуществляемую всеми ветвями власти.

В настоящее время в правовой науке стало больше внимания уделяться проблемам мониторинга. Но если в Российской Федерации это носит характер комплексных правовых исследований на государственном уровне и общефедерального и регионального правового регулирования, то в Республике Беларусь – многовекторную направленность и зачастую без должных согласованности и взаимодействия при управлении общественными отношениями и их участниками. На эти проблемы обращают внимание и другие исследователи [10–15]. Среди ученых, ведущих разработки в указанной сфере, следует отметить Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова, И. Л. Бачило, Н. Н. Толмачеву, Н. Н. Черногор, Н. Н. Гашина, П. П. Миклашевича, М. Н. Сатолину, Е. П. Гуйда и др.

Список использованных источников

1. Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2018 год [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 января 2018 г., № 9 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

2. Информация о количестве правовых актов, зарегистрированных в НРПА (за период с 01.01.1999 по 08.01.2019) [Электронный ресурс] // Информационно-аналитические бюллетени Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/natsionalnyu-reestr/sistema-ucheta/statistika/>. – Дата доступа: 08.01.2019.

3. Гуйда, Е. П. Законодательная деятельность в Республике Беларусь: состояние и развитие / Е. П. Гуйда. – Минск : Право и экономика, 2005. – 363 с.

4. Национальный центр правовых исследований // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/> – Дата доступа: 10.01.2019.

5. О Министерстве экономического развития Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 24. – Ст. 2867; О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области : Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-03; Об утверждении Положения о порядке проведения мониторинга федерального

законодательства и ревизии нормативных правовых актов Республики Саха (Якутия) на соответствие вновь принятым нормативным правовым актам Российской Федерации Республики Саха (Якутия): постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 19 мая 2010 г. № 234 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.

6. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657: в ред. от 25.07.2014 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.

7. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 35. – Ст. 5081

8. Положение о порядке проведения мониторинга [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь от 16.10.2009 № 510 (в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 26.07.2012 № 332) // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

9. Положение о порядке организации и проведения проверок [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 г. № 510 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

10. Правовой мониторинг [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://studref.com/388297/pravo/pravovoy_monitoring/ – Дата доступа: 11.01.2019.

11. Гуйда, Е. П. О правовом мониторинге [Электронный ресурс] / Е. П. Гуйда. – Режим доступа: <http://elib.bsui.by/bitstream/> – Дата доступа: 11.01.2019.

12. Черногор, Н. Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы / Н. Н. Черногор // Законодательство и экономика. – 2008. – № 11. – С. 49–52.

13. Гашина, Н. Н. Мониторинг конституционного законодательства и его роль в обеспечении правового пространства Российской Федерации / Н. Н. Гашина // Право и политика. – 2010. – № 12 (132). – С. 2152–2156.

14. Миклашевич, П. П. Конституция Республики Беларусь – ориентир совершенствования правовой системы и конституционного контроля / П. П. Миклашевич // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. – 2009. – № 1. – С. 97–115.

15. Сатолина, М. Н. Мониторинг Конституции Республики Беларусь как фактор создания единого информационно-правового пространства государства / М. Н. Сатолина // Право.by. – 2011. – № 1. – С. 8–15.

Шахнов И. С.

**НОВЕЛЛЫ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОТ 17 ИЮЛЯ 2018 Г.
№ 130-3 «О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ» И НЕКОТОРЫЕ
ДРУГИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Национальный центр правовой информации Республики Беларусь
ул. Берсона, 1а, 220030 Минск, Беларусь, *shakhnov-iliya-1996@yandex.ru*

В настоящее время качественное состояние белорусского законодательства оставляет желать лучшего. Осуществляется избыточное регулирование социальных отношений, в нормативные правовые акты (далее – НПА) постоянно вносятся изменения и дополнения. Ряд белорусских ученых также полагает, что для системы законодательства характерны многочисленные кодифицированные акты; разрозненность и тематическая узость отдельных законов; отсутствие некоторых концептуальных документов, обеспечивающих полноту и внутреннюю непротиворечивость целевых установок законотворческой деятельности; смещение акцентов на внесение поправок в действующее законодательство и др.

Новое законодательство, принимаемое Парламентом – Национальным собранием Республики Беларусь, должно в полной мере отвечать всем современным требованиям нормотворческой и правотворческой техники, а также быть адаптированным под существующие реалии. Полагаем, что становление Республики Беларусь как демократического, социального и правового государства никоим образом не может осуществляться при помощи использования неактуальных, «устаревших» механизмов правового регулирования, в достаточной степени не отвечающих новым тенденциям формирования правовой системы государства.

С целью значительно повысить уровень принимаемых НПА, закрепить на законодательном уровне ряд новых, ранее не известных правовой системе Беларуси механизмов, направленных на более качественную подготовку проектов НПА, переосмыслить сложившиеся на практике подходы к нормотворческой деятельности, а также усовершенствовать порядок деятельности государственных нормотворческих органов по подготовке и принятию (изданию) нормативных и ненормативных правовых актов был принят Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 «О нормативных правовых актах» (далее – Закон о НПА № 130-3), который вступает в силу с 1 февраля 2019 г. [1]. Указанный Закон подменяет собой Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее – Закон о НПА № 361-3) [2], который утрачивает силу 31 января 2019 г.

В ходе работы над новым Законом были основательно проработаны требования нормотворческой техники и другие не менее важные моменты. Положения, касающиеся, к примеру, терминологии НПА (ст. 32 Закона о НПА) были значительно конкретизированы и расширены. Взять, допустим, закрепление в ст. 2 Закона о НПА № 361-3 видов НПА. Иерархия в данном

Законе изложена таким образом, что указывается вид НПА, дается его определение и обозначается юридическая сила [2]. В Законе о НПА № 130-З законодатель пошел по-иному пути: вся «линейка» НПА в ст. 3 Закона была обозначена единой дефиницией «Законодательство», под которой, согласно п. 1 настоящей статьи, следует понимать систему нормативных правовых актов, характеризующуюся их внутренней согласованностью, иерархией и обеспечивающую правовое регулирование общественных отношений. Помимо данных сведений, в пунктах 2, 3, 4 ст. 3 Закона о НПА № 130-З раскрываются: виды НПА, субъект издания (принятия) НПА, а также запрет на принятие (издание) НПА структурными подразделениями государственных органов (организаций) (их руководителями), если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь [1].

Термин «законодательство» нашел свое отражение и в Законе о НПА № 361-З. В соответствии с абз. 5 ст. 1 данного Закона под законодательством следует понимать систему нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения [2]. Проводя сравнение, можно заметить, что рассматриваемая дефиниция, закрепляющаяся в Законе о НПА № 361-З, значительно отличается от вышеприведенной. Думается, стремление законодателя упорядочить систему видов НПА, объединив ее общим понятием и придав ей характер согласованности, более чем оправданно, поскольку это будет способствовать устранению многих проблем и коллизий при регулировании тех или иных общественных отношений.

Особый интерес в Законах о НПА заслуживают их сферы действия. На наш взгляд, довольно значительно была проработана сфера Закона о НПА № 130-З. Согласно проведенному анализу, суть которого заключалась в сравнении двух Законов, в неизменном виде среди правовых актов, на которые Закон не распространяется, остались акты Конституционного Суда Республики Беларусь и акты Верховного Суда Республики Беларусь [1; 2]. Были полностью исключены из сферы действия Закона № 130-З акты Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь и Генерального прокурора Республики Беларусь. Иные правовые акты, не указанные выше, были либо расширены, либо объединены посредством введения единой терминологической единицы, под которую правовые акты подходят по своей правовой сущности. Как пример расширительного толкования можно понимать характеристику в ст. 1 Закона № 130-З международных договоров. Согласно новому Закону это международные договоры Республики Беларусь и иные международно-правовые акты, содержащие обязательства Республики Беларусь, если иное не предусмотрено Законом о НПА № 130-З [1].

Нельзя не обратить внимания на закрепление в Законах о НПА ненормативных правовых актов. Из ч. 1 ст. 3 Закона о НПА № 361-З вытекает, что это правовые акты, принимаемые (издаваемые) с целью осуществления конкретных (разовых) организационных, контрольных или распорядительных мероприятий либо рассчитанные на иное однократное применение [2]. Данный термин, на наш взгляд, имеет довольно спорный характер, и может толковаться по-разному. Его неоднозначность чревата

разными последствиями, например, как отмечает М. Кухарчук, «затруднениями в работе нормотворческих органов при принятии решений об отнесении того или иного правового акта к данной категории». В связи с этим при подготовке проекта Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» Министерством юстиции было предложено дать развернутое определение термину «ненормативный правовой акт» [3, с. 10].

Дефиниция, интегрированная в новый Закон о НПА, выглядит уже совсем иначе. Это уже более полное, современное, соответствующее существующим реалиям, определение. Так, согласно ч. 1 ст. 4 Закона о НПА № 130-З под ненормативным правовым актом понимают официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который не содержит норм права и в целях применения действующих норм права устанавливает обязательные предписания распорядительного и (или) организационного характера, в том числе в отношении индивидуально определенных лиц (изменяет или прекращает действие этих предписаний), и (или) рассчитан на однократное применение [1].

Небезынтересным с научной точки зрения представляется подход к закреплению рассматриваемой дефиниции. В Законе № 361-З норма, где раскрываются ненормативные правовые акты, имеет название «правовые акты, не являющиеся нормативными», в то время как в новом Законе она обозначена как «ненормативные правовые акты» [1; 2]. Значительное различие статей, а также их изложения, свидетельствует о пересмотре подхода к закреплению рассматриваемого вида правовых актов.

Практически не были подвержены законодательной корректировке основные признаки ненормативных правовых актов, при отсутствии даже одного из которых документ нельзя будет считать таковым – это распространение на индивидуально-определенный круг лиц, и однократное применение его положений. Стоит отметить, что данные признаки закреплены в обоих Законах о НПА, причем практически без каких-либо значительных изменений. Более того, законодатель единожды в Законе № 130-З (п. 2 ст. 1) использует понятие «индивидуальный» при характеристике ненормативных правовых актов, что лишь подтверждает нашу теорию.

Довольно интересным является тот факт, что законодатель в новом Законе о НПА № 130-З сузил сферу применения ненормативного правового акта. Так, в Законе о НПА № 361-З данный вид правовых актов принимался (издавался) с целью осуществления конкретных (разовых) *организационных, контрольных или распорядительных мероприятий*, в то время как в новом Законе о НПА ненормативный правовой акт устанавливает обязательные предписания *распорядительного и (или) организационного характера* [1; 2].

Как следует из анализа указанных НПА, оба Закона не относят к сфере своего действия различные категории локальных актов. Например, в Законе о НПА № 361-З это локальные нормативные правовые акты (далее – ЛНПА).

Закон дает определение данного вида НПА (ст. 1), а также указывается, что к сфере действия Закона он не относится (ст. 4) [2].

Совсем по иному пути пошел законодатель в Законе о НПА № 130-З. Было принято решение не использовать категорию ЛНПА, а заменить ее термином «локальные правовые акты нормотворческих органов (должностных лиц) (далее – локальные акты)». Согласно п. 1 ст. 5 Закона под данной дефиницией следует понимать официальный документ, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом), устанавливающий обязательные правила поведения в целях регулирования вопросов организации внутренней деятельности данного нормотворческого органа (его территориальных органов), подчиненных ему (входящих в его состав, систему) организаций [1]. На наш взгляд, указание нормотворческого органа (должностного лица) в качестве единственного субъекта, уполномоченного издавать локальные акты, а также раскрытие вопросов, по которым он может быть принят, является верным подходом при урегулировании данного вопроса, поскольку позволит отграничить его от других видов правовых актов и избежать разного рода неопределенностей.

Помимо указанных моментов, в новом Законе о НПА были решены вопросы отнесения актов к локальным (п. 1 ст. 5), их юридической силы (п. 9 ст. 23), проведения обязательной юридической экспертизы и иных экспертиз локальных актов (ст. 47) и др. Достаточно серьезно законодатель подошел к закреплению в новом Законе о НПА № 130-З технических нормативных правовых актов (далее – ТНПА). Чтобы осознать высокий уровень проделанной работы, проанализируем изначально Закон о НПА № 361-З на предмет закрепления в нем ТНПА. Так, в абз. 26 ст. 1 Закона дано определение ТНПА, которое состоит исключительно из перечисления видов ТНПА. В ст. 5 указывается на то, что ТНПА не подпадают под сферу действия Закона о НПА № 361-З. Далее идут лишь косвенные упоминания о ТНПА (например, по поводу использования сокращений и обобщенных понятий, употребляемых в НПА (ч. 2 ст. 35) и др.) [2].

В Законе о НПА № 130-З (ч. 11 п. 2 ст. 3) ТНПА отнесены к НПА, составляющим законодательство. При регулировании общественных отношений, связанных с ТНПА, законодатель, исходя из п. 1 ст. 24 Закона № 130-З, разделил ТНПА на две категории: ТНПА в области технического нормирования и стандартизации и ТНПА, не относящиеся к области технического нормирования и стандартизации. Согласно п. 2 ст. 1 нового Закона ТНПА в области технического нормирования и стандартизации в части, урегулированной законодательством о техническом нормировании и стандартизации, не подпадают под сферу действия Закона № 130-З [1].

Анализируя ситуацию в целом касательно ТНПА, отметим, что указанное деление ТНПА на указанные выше виды в Законе № 130-З не случайно. Оно является следствием глубочайшего анализа сущности ТНПА, в ходе которого поступило предложение подразделить их на две вышеуказанные категории. В ходе целенаправленной научной проработки уже имеющихся научных исследований, а также опираясь на зарубежный

опыт, был подготовлен ряд изменений и дополнений в законодательство в области технического нормирования и стандартизации. Особенно изменения коснулись Закона Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З «О техническом нормировании и стандартизации» (далее – Закон «О техническом нормировании и стандартизации»), где были несколько изменены подходы к пониманию ТНПА, подготовлен принципиально новый категориальный аппарат и др.

Исходя из названия, а также практики применения, Закон «О техническом нормировании и стандартизации» является центральным НПА при регулировании вопросов ТНПА в области технического нормирования и стандартизации. Он раскрывает понятие ТНПА применительно к регулируемой области (п. 1.27 ст. 1), виды таких актов и многие другие вопросы [4].

Вторая категория ТНПА нашла свое правовое закрепление в Законе о НПА № 130-З. Было раскрыто понятие ТНПА (ст. 24), определены основные требования к ТНПА (ст. 25), виды ТНПА (ст. 26), обязательность соблюдения требований ТНПА (ст. 27) и другие моменты, непосредственно связанные с регулированием ТНПА [1].

Далее хотелось бы отметить существование некоторых проблемных вопросов, на которые, по нашему мнению, стоит обратить внимание в первую очередь. Одним из таких является придание распоряжениям Президента Республики Беларусь нормативного характера в свете принятия нового Закона о НПА.

Издание распоряжений Главой государства встречается во многих НПА Беларуси. Возможность издания распоряжений как одного из видов актов Президента Республики Беларусь, действующих на основе и в соответствии с Основным Законом Республики Беларусь, прямо прописана в ст. 85 Конституции Республики Беларусь [5]. Кроме того, Президент Республики Беларусь непосредственно или через создаваемые им органы обеспечивает исполнение собственных распоряжений. В ст. 28 Закона Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХІІ «О Президенте Республики Беларусь» (далее – Закон «О Президенте Республики Беларусь») также регламентируется возможность издания Главой государства такого акта, как распоряжение, имеющее обязательную силу на всей территории Республики Беларусь [6].

В соответствии с абз. 2 ч. 2 ст. 3 Закона о НПА № 361-З распоряжения Президента Республики Беларусь, если иное не предусмотрено Президентом Республики Беларусь, относятся к правовым актам, не являющиеся нормативными [2]. Как можно заметить, не закрепляется предмет правового регулирования, а также порядок утраты силы. Кроме того, не устанавливается конкретного ограничения по изданию распоряжений нормативного характера, чем Глава государства и пользуется при реализации своих соответствующих полномочий. Вместе с тем новый Закон о НПА № 130-З полностью игнорирует существование распоряжений Президента ненормативного характера (п. 4 ст. 15).

Существует некоторое количество аргументов в пользу того, что распоряжения Президента Республики Беларусь не должны носить нормативный характер. Одним из наиболее убедительных, на наш взгляд, является то, что распоряжения не называются в ст. 116 Конституции Республики Беларусь среди нормативных актов, контроль за конституционностью которых возложен на Конституционный Суд. Из этого можно сделать вывод, что распоряжения Президента не должны носить нормативного характера [7, с. 150]. Несмотря на это, в новом Законе о НПА № 130-З распоряжения относятся только к НПА. На наш взгляд, это несколько идет вразрез с положениями Основного Закона Республики Беларусь, что является недопустимым.

За все время существования Беларуси было издано около 4,5 тыс. распоряжений [6, с. 151], из них около 10–11 % – это нормативные, однако это не означает, что все распоряжения Президента следует регламентировать в новом Законе в качестве таковых. Свое мнение относительно ненормативности распоряжений Главы государства высказал Г. А. Василевич в своем Комментарии к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [8]. Ученый отмечает, что «в Законе следовало бы однозначно указать, что распоряжения Президента Республики Беларусь всегда имеют ненормативный характер, так как Глава государства может реализовывать свои властные полномочия нормативного характера путем издания декретов и указов» [8, с. 102]. Указанная точка зрения более чем имеет право на жизнь, поскольку, как указывает далее исследователь, «Глава государства может реализовывать свои властные полномочия нормативного характера путем издания декретов и указов». На наш взгляд, исходя из количества ранее принятых распоряжений и их характера, более правильным будет закрепить в Законе о НПА № 130-З распоряжения в качестве ненормативных правовых актов, при этом указав, что они могут носить нормативный характер. Такая характеристика правовых актов Президента Республики Беларусь в Законе о НПА № 130-З будет вполне приемлемой и уместной, а также в полной мере будет соответствовать практике их принятия.

Следующая проблема касается непосредственно комплексности и своевременности осуществляющегося в Республике Беларусь правового регулирования общественных отношений. Суть проблемы состоит в том, что после внесения изменений и дополнений в какой-либо НПА, действующее законодательство подлежит корректировке не сразу, а постепенно, на протяжении нескольких лет. Данный срок может варьироваться от года до двух-трех и больше. В качестве примера можно привести следующую ситуацию: ранее в нашей стране органами различной компетенции осуществлялся ведомственный контроль, однако Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2017 г. № 376 «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности» (далее – Указ № 376) он был упразднен [9]. Указ внес значительные поправки в действующее законодательство, в частности, в Указ Президента Республики

Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (далее – Указ № 510) [10].

Стоит отметить, что после принятия Указа № 376 ряд НПА не был приведен в соответствие с данным документом. Так, не были внесены соответствующие изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон «Об охране окружающей среды») [11], Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-З [12] и ряд других. Например, до сих пор в Законе «Об охране окружающей среды» не была скорректирована ст. 94, которая называется «Ведомственный и производственный контроль в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов» [11]. Надо сказать, что подобная практика является обычной для Беларуси. Так, более трех лет приводился в соответствие с существующими реалиями Кодекс Республики Беларусь от 29 июня 2006 г. № 139-З «О судоустройстве и статусе судей» [13], изложенный в новой редакции в декабре 2016 г.

Указанная проблема, на наш взгляд, напрямую вытекает из принципов системности и комплексности правового регулирования общественных отношений, которые нашли свое отражение в обоих Законах о НПА (ст. 7 Закона о НПА № 361-З и ст. 6 Закона о НПА № 130-З) [1; 2]. На наш взгляд, они не учитываются законодателем в полной мере. Чтобы не допускать вышеуказанных ситуаций, необходимо вместе с документом, приводящим в действующее законодательство изменения и дополнения, готовить также пакет документов, который был бы направлен на приведение НПА в соответствие с существующими реалиями.

Подводя итоги работы, можно сделать ряд выводов. Так, новый Закон о НПА № 130-З представляет собой достаточно качественный и проработанный законодателем документ, который содержит современные механизмы правового регулирования общественных отношений. Достаточно серьезно были скорректированы некоторые виды НПА, а также подходы к их закреплению в новом Законе о НПА № 130-З в целом.

Значительно видоизменена сфера действия нового Закона. Ряд актов были полностью исключены, некоторые скорректированы. Особенно изменения коснулись локальных актов и ТНПА, закрепление которых было несколько изменено. В нетронутом виде среди правовых актов, на которые Закон не распространяется, остались лишь акты Конституционного Суда Республики Беларусь и акты Верховного Суда Республики Беларусь. Несколько был подправлен подход к закреплению в новом Законе о НПА ненормативных правовых актов. Это связано с тем, что старое определение понималось правоприменителем неоднозначно.

Помимо указанных моментов, в статье подняты проблема нормативности распоряжений Главы государства, а также проблема закрепления в обоих Законах о НПА принципов системности и комплексности правового регулирования общественных отношений, которые, по мнению автора, недостаточно учитываются законодателем при внесении изменений и дополнений в действующее законодательство.

Список использованных источников

1. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2000 г. № 361-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 № 31-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
3. Кухарчук, М. О проблемных вопросах, связанных с рассмотрением в Министерстве юстиции проектов ненормативных правовых актов Правительства Республики Беларусь / М. Кухарчук // Юстиция Беларуси. – 2018. – № 7. – С. 10–12.
4. О техническом нормировании и стандартизации [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 5 янв. 2004 г. № 262-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 24.10.2016 № 436-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
5. Конституция Республики Беларусь (с изм. и доп., принят. на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.) [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
6. О Президенте Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 21 февр. 1995 г., № 3602-ХП // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
7. Пляхимович, И. И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И. И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 2. – 984 с.
8. Василевич, Г. А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г. А. Василевич. – Минск: Право и экономика, 2006. – 446 с.
9. О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2017 г., № 376 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
10. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 16.10.2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
11. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2017 г. № 51-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

12. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс]: 23 июля 2008 г. № 425-З : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 24.10.2016 г. № 439-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

13. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей [Электронный ресурс]: принят Палатой представителей 31 мая 2006 г.: одобр. Советом Респ. 16 июня 2006 г. : с изм. и доп. от 17.07.2018 г. № 132-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Боголейко Алина Михайловна – доцент кафедры конституционного права юридического факультета БГУ, кандидат юридических наук, доцент.

Василевич Григорий Алексеевич – заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета БГУ, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Беларуси. Заслуженный юрист Республики Беларусь.

Василевич Дмитрий Григорьевич – доцент кафедры международного права УО ФПБ «Международный университет «МИТСО», кандидат юридических наук, доцент.

Киселёва Татьяна Маратовна – доцент кафедры конституционного права юридического факультета БГУ, кандидат юридических наук, доцент.

Куневич Георгий Георгиевич – старший преподаватель кафедры конституционного права юридического факультета БГУ.

Кунец Анастасия Геннадьевна – старший преподаватель кафедры международного права УО ФПБ «Международный университет «МИТСО», аспирант кафедры конституционного права Белорусского государственного университета.

Курилович Мария Петровна – младший научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований Центра государственного строительства и права ГНУ «Институт экономики НАН Беларуси».

Масловская Татьяна Станиславовна – доцент кафедры конституционного права юридического факультета БГУ, кандидат юридических наук, доцент.

Матье Бертран – профессор Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна, член Государственного Совета Франции, Вице-президент Международной ассоциации конституционного права.

Сулейков Андрей Александрович – младший научный сотрудник сектора обеспечения социально-экономического развития Центра государственного строительства и права ГНУ «Институт экономики НАН Беларуси».

Филиппенко Елизавета Павловна – младший научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований Центра государственного строительства и права ГНУ «Институт экономики НАН Беларуси».

Шавцова Алла Васильевна – доцент кафедры конституционного права юридического факультета БГУ, кандидат юридических наук, доцент.

Шахнов Илья Сергеевич – магистрант юридического факультета БГУ, младший научный сотрудник отдела научно-методического обеспечения правовой информатизации управления правовой информатизации Национального центра правовой информации Республики Беларусь.

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Василевич Г. А.</i> ТОЛКОВАНИЕ (РАЗЪЯСНЕНИЕ) АКТОВ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНООБРАЗНОГО ИХ ПРИМЕНЕНИЯ ...	3
<i>Боголейко А. М.</i> К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАЧЕСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....	15
<i>Василевич Д. Г.</i> ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ДОСТОЙНОЕ ОТНОШЕНИЕ К ЕГО ТелУ ПОСЛЕ СМЕРТИ.....	27
<i>Киселёва Т. М.</i> ВОЗМОЖНОСТИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ...	37
<i>Куневич Г. Г.</i> РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ БЕЛАРУСИ	42
<i>Кунец А. Г.</i> ВЛИЯНИЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА НА РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ...	49
<i>Курилович М. П., Филиппенко Е. П.</i> НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	56
<i>Масловская Т. С.</i> О ПОНЯТИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	65
<i>Матье Бертран</i> ПРОГНОЗИРУЕМОСТЬ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ – КОНСТИТУЦИОННЫЙ ИМПЕРАТИВ	70
<i>Сулейков А. А.</i> УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕДУРЕ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ.....	73
<i>Шавцова А. В.</i> ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ НА КАЧЕСТВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ.....	80
<i>Шахнов И. С.</i> НОВЕЛЛЫ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОТ 17 ИЮЛЯ 2018 г. № 130-3 «О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ» И НЕКОТОРЫЕ ДРУГИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ	91
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	100