

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СФЕРЕ НОРМОТВОРЧЕСТВА

И. Л. Вершок, кандидат юридических наук

Нормотворчество как способ создания правовых норм представляет собой одну из важнейших функций любого государства. Эта специфическая, сложная по своей сущности и структуре, требующая специальных знаний и умений деятельность является не только показателем уровня правосознания, правовой культуры ее субъектов, но и степени демократичности, цивилизованности государственных и правовых институтов.

Общество нуждается в точных, совершенных и действенных правовых решениях. Качество таких решений в значительной степени обусловлено наличием детальной и качественной правовой регламентации процессов их подготовки, оформления, принятия (издания), опубликования, действия, толкования и систематизации. В Республике Беларусь основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в данной сфере, является Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (в редакции от 29 июня 2006 г.) [1].

Представляется, что, несмотря на ряд позитивных характеристик, в данном законодательном акте по-прежнему существует ряд пробельных либо коллизионных моментов, с преодолением которых повысится качество издаваемых в будущем нормативных правовых актов, что в дальнейшем благоприятно скажется на правореализационной деятельности в Республике Беларусь.

Так, в анализируемом Законе вместо достаточно традиционного деления нормативных правовых актов на законодательные и подзаконные акты производится легитимизация логически противоречивых между собой дефиниций «акты законодательства», охватывающих нормативные правовые акты, составляющие законодательство Республики Беларусь и «законодательные акты», включающие Конституцию, законы, декреты и указы Президента Республики Беларусь. Противоречивость этих терминов заключается в том, что, во-первых, Конституция, законы, декреты и указы, огульно отнесенные к законодательным актам с высшей юридической силой, сами иерархически возвышаются над собой, поскольку входят в акты законодательства. Во-вторых, декреты и указы Президента, причисленные к законодательным актам, фактически верховенствуют над Конституцией и всеми законами, ибо они также признаны «актами законодательства». В данном случае имеют место своего рода коллизии иерархии нормативных правовых актов.

При анализе отдельных норм Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» представляется необходимым рассмотреть также правовые основы и соотношение дефиниции «нормотворчество» с другими однотипными категориями, в первую очередь, с понятием «нормотворческая деятельность» и «нормотворческий процесс». Так, согласно указанному Закону под нормотворческой деятельностью понимаются научная и организа

ционная деятельность по подготовке, экспертизе, изменению, дополнению, принятию (изданию) либо отмене нормативных правовых актов.

Этим же Законом определено понятие нормотворческого процесса как нормотворческой деятельности нормотворческих органов (должностных лиц) по разработке и принятию (изданию) нормативных правовых актов, введению их в действие. Наконец, ст. 39 анализируемого Закона без указания на нормотворческую деятельность предусмотрено, что нормотворческий процесс осуществляется с соблюдением установленной процедуры, которая, как правило, состоит из следующих стадий нормотворческого процесса: планирование нормотворческой деятельности; нормотворческая инициатива; подготовка проекта нормативного правового акта; принятие (издание) нормативного правового акта; включения нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов; опубликование нормативного правового акта.

Следует отметить, что Правилами подготовки проектов нормативных правовых актов от 11 августа 2003 г. [2] вместо детализации стадии «подготовка проекта нормативного правового акта», содержащейся в ст. 39 указанного Закона, введены, по сути, новые стадии (или этапы?) «планирования подготовки законопроектов», «организации работы над проектом акта», «оформления проектов актов», некоторые другие элементы нормотворческого процесса. Другими словами, в Правила фактически бессистемно включены элементы и нормотворческой деятельности, и нормотворческого процесса.

Изложенное свидетельствует о наличии в определениях и содержании нормотворческой деятельности, нормотворческого процесса и стадиях нормотворческого процесса некоторых противоречий.

Во-первых, юридически некорректно словосочетание «нормотворческий процесс осуществляется с соблюдением установленной процедуры, которая, как правило, состоит из стадий нормотворческого процесса», так как в данном случае имеют место тавтология и исключение из несуществующего явления. Во-вторых, теоретически и практически неправомерно определение нормотворческого процесса через нормотворческую деятельность. В-третьих, разнородные понятия нормотворческой деятельности и стадий нормотворческого процесса не должны иметь в себе одноименные (подготовка, принятие, издание, опубликование нормативных правовых актов) элементы, а определения нормотворческого процесса и его стадий не могут существенно расходиться между собой по содержанию структурных элементов и совпадать только по элементу принятия (издания) нормативных правовых актов. В-четвертых, субъектами нормотворческой деятельности и нормотворческого процесса реально способны быть только физические лица, обладающие правосознанием; нормотворческие органы, а также должностные лица, принимающие (издающие) подготовленные специалистами нормативных правовых акты, являются участниками нормотворческого процесса.

Таким образом, нормотворческую деятельность, как совокупность относительно разных по содержанию действий физических лиц, представляется

необходимым подразделить на взаимообусловленные и взаимосвязанные этапы, с возможным выделением стадий в рамках некоторых сложных и продолжительных нормотворческих этапов.

К основным этапам нормотворческой деятельности, в процессе которых должна осуществляться непосредственная объективизация конкретных типов правосознания (общего, предпринимательского, семейного, экологического и др.) и создание норм права, оправдано отнести: 1) организацию работы над проектом нового акта (или изменений и дополнений), включающую стадии определения разработчиков, сбора необходимых материалов и информации; 2) выработку концепции, формы, вида, названия и структуры проекта акта; 3) составление текста проекта акта; 4) согласование проекта акта с возможной стадией его доработки; 5) рассмотрение и принятие проекта акта.

В качестве дополнительных этапов нормотворческой деятельности могут выступать: а) планирование нормотворческой деятельности со стадиями разработки программ и годовых планов; б) нормотворческая инициатива; в) экспертиза проекта акта; г) издание акта; д) отмена акта.

В интегрированном виде в нормотворческом процессе правомерно выделить следующие этапы с присущими некоторым из них стадиями:

I. Планирование нормотворческой деятельности.

II. Нормотворческая инициатива.

III. Организация работы над проектом акта (нового или изменений и дополнений).

IV. Выработка концепции, определение формы, вида, названия и структуры проекта акта.

V. Составление текста проекта акта.

VI. Согласование проекта акта.

VII. Экспертиза проекта акта.

VIII. Рассмотрение и принятие проекта акта.

IX. Издание и опубликование (иное обнародование) нормативного правового акта.

X. Включение нормативного правового акта в Национальный реестр нормативных правовых актов.

XI. Отмена или прекращение действия нормативного правового акта.

Наряду с предложениями по уточнению сущности и законодательному закреплению оптимального соотношения категорий «нормотворческая деятельность» и «нормотворческий процесс» представляется необходимым уточнить значение понятий «субъект нормотворческой деятельности» и «участник нормотворческой деятельности». На основании общетеоретических положений о соотношении понятий «субъект правоотношения» и «участник правоотношения», а также о носителях и способах объективизации правового сознания, вполне применимым к правовым отношениям по поводу подготовки, оформления, принятия (издания), опубликования, действия, толкования и систематизации нормативных правовых актов, необходимо

сделать вывод, что субъект нормотворческой деятельности представляет собой лицо, работающее прямо при подготовке нормативного правового акта и непосредственно объективизирующее свое правосознание в данном акте. В свою очередь, участники правоотношений, складывающихся по поводу планирования, инициирования, организации работ, совершению других действий по подготовке и разработке проектов нормативных правовых актов, их изменению, дополнению нормативных правовых актов, действуют в отношениях, лишь связанных с разработкой и принятием нормативных правовых актов и на практике могут не обладать даже достаточным уровнем общего правосознания.

Необходимо подчеркнуть, что субъектами и участниками нормотворческой деятельности могут быть только индивиды, физические лица, обладающие общим правосознанием и специальными его типами (например, экологическим, экономическим и др.). Наиболее оптимальным для качественной нормотворческой деятельности представляется наличие среди разработчиков нормативных правовых актов лиц, обладающих общим, специальным правосознанием, а также специалистов, владеющих сознанием в конкретной, неюридической области или сфере человеческой практики (экономике, управлении, охране природы и др.).

В связи с этим предлагается в Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» внести следующие изменения:

статью 1 в части определения понятия субъекта нормотворческой деятельности изложить примерно в следующей редакции:

«субъект нормотворческой деятельности - физическое лицо, имеющее специальную или общую юридическую квалификацию, непосредственно работающее при подготовке проектов нормативного правового акта или изменений и дополнений в нормативные правовые акты;

физические лица, не имеющие специального юридического образования, могут выступать в качестве участников правоотношений, складывающихся в области планирования, инициирования, организации работ, совершению других действий, связанных с подготовкой и разработкой проектов нормативных правовых актов, их изменением, дополнением».

Статью 7 указанного Закона, закрепляющую основные принципы нормотворческой деятельности, дополнить следующим принципом: «наличия специального конституционного, административного, уголовного, экологического, трудового или иных типов правосознания у субъектов нормотворческой деятельности».

Эффективность и качество нормотворческого процесса во многом обусловлены наличием научно обоснованных и разработанных его основных начал (принципов), к которым относятся общие принципы, провозглашенные в Конституции Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями), а также закрепленные в ст. 7, 8, 9 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»: а) конституционности; б) соответствия актов нижестоящих государственных органов (должностных лиц) актам Главы го

сударства и вышестоящих государственных органов; в) приоритета общепризнанных принципов международного права; г) защиты прав и свобод, законных интересов граждан и социальной справедливости; д) научности; демократизма и гласности; е) законности; ж) технического совершенства принимаемых актов [1].

В соответствии с Концепцией совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. [3], стабильность законодательства может быть обеспечена последовательной реализацией принципа научности нормотворческой деятельности, что включает: апробацию результатов научных исследований в практической деятельности по подготовке и принятию нормативных правовых актов; прогнозирование экономических, финансовых, социальных, экологических и иных последствий принятия нормативных правовых актов; системный подход к решению правовых задач.

Кроме того, обеспечению стабильности законодательства способствует высокий уровень правовой культуры и профессионализма субъектов нормотворческого процесса, что возможно при условии обязательного участия в нем квалифицированных специалистов, использующих приемы и методы научного анализа.

В условиях экологического кризиса и наблюдающегося у граждан Республики Беларусь развития и проявления потребительского сознания, не предполагающего религиозных, нравственных, правовых идеалов в отношении к другим людям, а также к окружающей природной среде, представляет особую актуальность научное обоснование и дальнейшее легальное оформление в качестве одного из принципов нормотворческого процесса - принципа экологизации законодательства.

Однако даже нормативное правовое закрепление данного принципа не всегда способно решить средозащитные проблемы. Таким образом, экологические нормы в силу субъективных или объективных причин могут и не реализовываться. Примером может служить деятельность руководителя предприятия по невыполнению экологических норм вследствие отсутствия достаточных средств или простого нежелания приводить эти нормы в жизнь. Следовательно, экологизировать необходимо не только законодательство, но и весь механизм правового регулирования, иначе предлагаемый принцип будет декларативным, существующим вне связи с практикой.

Необходимо подчеркнуть, что закрепленная в ч. 3 ст. 49 Закона «О нормативных правовых актах» вероятная возможность проведения экологической экспертизы проекта нормативного правового акта, в действительности из-за отсутствия детальной правовой регламентации, необходимых материальных средств, временных ограничений и других причин проводится недостаточно часто или вообще не проводится.

В качестве одного из мероприятий по реализации принципа экологизации законодательства представляется целесообразной разработка и принятие нового нормативного правового акта, либо изменений и дополнений в дейст

вующий Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», регламентирующих основания, условия и порядок проведения экологической экспертизы проектов нормативных правовых актов, признаки актов, подлежащих обязательной экологической экспертизе. Дело в том, что в соответствии с действующим Законом Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. «О государственной экологической экспертизе» (в редакции Закона от 14 июля 2000 г.) [4] в качестве объектов такой экспертизы признаются: концепции, программы (в том числе инвестиционные) и схемы отраслевого и территориального социально-экономического развития; схемы комплексного использования и охраны природных ресурсов; градостроительная документация (генеральные планы городов и населенных пунктов, проекты и схемы детальной планировки); обоснования инвестиций в строительство, проектная документация (архитектурный, строительный проекты и др.) на строительство, реконструкцию, расширение, техническое перевооружение, модернизацию, изменение профиля производства, ликвидацию объектов и комплексов независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности. Объектами государственной экологической экспертизы могут быть и иные проектные решения планируемой хозяйственной и иной деятельности, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду.

В статье 11 данного нормативного правового акта указывается, что государственная экологическая экспертиза является обязательным элементом процесса планирования, проектирования и принятия решений о социально-экономическом развитии, осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Республики Беларусь.

Рассматриваемый законодательный акт, регулируя общественные отношения по «планированию, проектированию и принятию решений», причем преимущественно в сфере социально-экономического развития и осуществления хозяйственной деятельности, с формально юридической точки зрения очень сложно отнести к области осуществления нормотворческого процесса и проведения экспертиз проектов нормативных правовых актов. Таким образом, общественные отношения по реализации норм Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и Концепции совершенствования законодательства, предусматривающих проведение экологической экспертизы проектов нормативных правовых актов, не могут и не должны быть урегулированы посредством применения норм Закона «О государственной экологической экспертизе», имеющего иной предмет правового регулирования.

Существующая пробельность в правовом регулировании общественных отношений может быть наиболее полно преодолена в случае принятия нового законодательного акта «Об экспертизе экологического содержания нормативных правовых актов», регламентирующего основания, условия и порядок проведения экологической экспертизы, признаки нормативных правовых актов, подлежащих обязательной экологической экспертизе.

Представляется, что в соответствии с таким нормативным правовым актом обязательной экологической экспертизе должны подвергаться не только

проекты нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих порядок использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, но и проекты, относящиеся к другим отраслям права, особенно гражданского и хозяйственного, поскольку любая антропогенная деятельность не может осуществляться без воздействия на окружающую среду. Примером могут служить нормы, регулирующие порядок функционирования крестьянских (фермерских) хозяйств, порядок купли-продажи и аренды предприятий, зданий, сооружений, которые являются недвижимостью и, следовательно, будут использоваться вместе с занятым ею земельным участком и т. д.

Для обеспечения принципа экологизации законодательства необходимо закрепить в нормативном порядке и ряд экономических мер, направленных на повышение качества нормативных правовых актов с точки зрения предотвращения негативных экологических последствий при их последующей реализации. В качестве таких мер правомерно назвать поощрение субъектов хозяйствования, выполняющих все экологические требования, финансирование и иное материальное обеспечение мероприятий по экологизации любого механизма правового регулирования.

Список использованных источников

1. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2000. - № 7. - 2/136.
2. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Республики Беларусь, 11 августа 2003 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2003. - № 92. - 1/4856.
3. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2002. - № 46. - 1/3636.
4. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2000. - № 70. - 2/194.