



УДК 340.1
ББК 67.0

РАЗВИТИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТЕОРИИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

С.В. Липень

В статье выявлены основные особенности развития правотворческой деятельности и теории правотворчества в Республике Беларусь по сравнению с Российской Федерацией. К ним относятся особенности опубликования нормативных правовых актов, организационно-методического руководства правотворческой деятельностью и научных исследований правотворчества, особенности правового регулирования правотворческой деятельности, а также наличие института обязательного предварительного конституционного контроля законов.

Ключевые слова: правотворчество, стадии правотворчества, теория правотворчества, опубликование нормативных правовых актов, конституционный контроль законов.

Принципы построения политико-правовой системы в Республике Беларусь примерно такие же, как и в Российской Федерации; в части организации системы государственных органов, занимающихся правотворческой деятельностью, существенных отличий нет, что обуславливает сходство основных проблем правотворчества как направления деятельности государственных органов.

В настоящее время речь можно вести о том, что в белорусской юридической науке в качестве научного направления вполне сформировалось научное исследование проблем теории правотворчества – есть издания монографического характера [16], сборники материалов научных конференций, многочисленные статьи. Обсуждение основных проблемных вопросов, возникающих в процессе создания нормативных правовых актов, в целом следует в фарватере российской юридической науки. В то же время можно указать на ряд характерных особенностей в развитии правотворческой деятельности и теории правотворчества в Респуб-

ке Беларусь по сравнению с Российской Федерацией.

1. Опубликование нормативных правовых актов в Республике Беларусь. Принцип гласности правотворчества в части опубликования нормативных правовых актов получил в Конституции Республики Беларусь следующее закрепление: «Нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом» (ч. 4 ст. 7 Конституции РБ). Конституция Российской Федерации закрепляет, как известно, необходимость именно официального опубликования законов, а также нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).

Также следует отметить, что конституционное закрепление обязательности опубликования нормативных актов государственных органов обусловило более детальное правовое регулирование данной стадии правотворческого процесса, этому посвящены специальный раздел закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», декрет Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов

Республики Беларусь» (действовал в 1998–2012 годах).

Кроме того, в целях реализации конституционной нормы, предусматривающей обязательность опубликования нормативных правовых актов государственных органов, с 1999 г. в стране издается Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь [7], представляющий собой официальный инкорпорированный сборник, формируемый по хронологическому принципу. В Национальный реестр правовых актов включаются не только нормативные правовые акты высших государственных органов (ср. с «Собранием законодательства Российской Федерации»), но и нормативные правовые акты министерств и ведомств, местных органов власти и управления.

В 2012 г. в Республике Беларусь был сделан достаточно радикальный шаг в части признания значения интернет-технологий для правотворческой деятельности. Декрет Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» установил, что «официальным опубликованием правовых актов, включаемых в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, является доведение этих правовых актов до всеобщего сведения путем размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь. Датой официального опубликования правового акта, включаемого в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, считается дата его размещения на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь» [8]. Обнародование (опубликование) нормативных правовых актов во всех периодических изданиях, ранее считавшееся официальным, теперь стало неофициальным. Напомним, что в России вопросы, связанные с официальным электронным опубликованием нормативных правовых актов, находятся в стадии обсуждения [2]. Таким образом, опубликование нормативных правовых актов как стадия правотворческого процесса имеет в Республике Беларусь существенные особенности.

2. Организационно-методическое руководство правотворческой деятельнос-

тью и научными исследованиями правотворчества в Республике Беларусь. В 1992 г. при Верховном Совете Республики Беларусь был создан Белорусский институт государственного строительства и законодательства; в 1997 г. на его базе был образован Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь (НЦЗД). НЦЗД создавался в целях повышения уровня подготовки проектов правовых актов и формирования единой республиканской системы законопроектной деятельности. За десятилетие функционирования данной структуры был накоплен значительный опыт организационно-методического руководства правотворческой деятельностью, ее нормативного регулирования.

В декабре 2007 г. «в целях повышения эффективности правотворческой деятельности и усиления роли правовой науки в обеспечении социально-экономического и общественно-политического развития республики» был создан Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (НЦЗПИ) на базе Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь путем присоединения к нему государственного научного учреждения «Институт государства и права Национальной академии наук Беларуси». В НЦЗПИ в качестве структурного подразделения создается Институт правовых исследований, осуществляющий научные исследования в области права и подготовку научных работников высшей квалификации [10]. В соответствии с п. 1 Положения о Национальном центре законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630 «О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права», НЦЗПИ 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.

Таким образом, поскольку Институт государства и права НАН Беларуси прекратил свое

самостоятельное существование, можно вести речь о том, что академическая наука (Институт правовых исследований НЦЗПИ) будет в дальнейшем развиваться в значительной степени под воздействием потребностей совершенствования правотворческой деятельности и развития белорусского законодательства.

Кроме того, следует отметить, что с 2008 г. в качестве обязательной дисциплины, изучаемой в рамках высшего юридического образования, введен курс «Правотворческий процесс». Активная подготовка учебных пособий по данному курсу [1] способствует развитию теории правотворчества и консолидации научного знания об этом процессе. В учебных пособиях получают системное освещение общие проблемы правотворчества и правообразования, принципы и стадии правотворческой деятельности, требования юридической техники, особенности законодательства, правотворческой деятельности различных государственных органов.

3. Правовое регулирование правотворческой деятельности. В Российской Федерации до сих пор не принят закон, определяющий виды нормативных правовых актов, их основное содержание и юридическую силу, механизм реализации и делегирования правотворческих полномочий, общие вопросы подготовки, издания и действия законов и других нормативных правовых актов, хотя дискуссии о необходимости его разработки и принятия ведутся достаточно давно [3; 17; 18]. В ряде субъектов Российской Федерации подобные нормативные правовые акты уже приняты.

В Республике Беларусь закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» принят в 2000 году [11]. Кроме того, правовому регулированию правотворческой деятельности посвящен ряд декретов [8; 9; 14] и указов [6; 13] Президента Республики Беларусь. В разработке нормативной базы правотворческого процесса следует отметить активную роль структур, осуществляющих организационно-методическое руководство правотворческой деятельностью в Республике Беларусь, прежде всего Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь; именно в годы его существования разрабатывались и принимались указанные выше нормативные правовые акты.

В законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» закреплены виды принимаемых нормативных правовых актов, основные принципы правотворческой деятельности, система требований к нормативным правовым актам (требования к структуре, языку, терминологии нормативного правового акта), дано правовое регулирование стадий правотворческого процесса (в соответствии со ст. 39 к таковым отнесены планирование нормотворческой деятельности, нормотворческая инициатива, подготовка проекта нормативного правового акта; принятие (издание) нормативного правового акта, включение в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, опубликование нормативного правового акта), действия нормативных правовых актов во времени, пространстве и по кругу лиц, ряд вопросов реализации нормативных правовых актов (порядок официального толкования нормативных правовых актов, разрешения юридических коллизий, устранения и преодоления пробелов и др.).

Деятельность по принятию нормативных правовых актов в данном законе именуется «нормотворчеством», именно этот термин используется в различных официальных документах (нормативных правовых актах, решениях Конституционного Суда Республики Беларусь и др.) и достаточно часто в белорусских научных исследованиях, учебно-методической документации.

Проблемы правового регулирования правотворчества обсуждаются на республиканских и международных научных форумах [15]. По интенсивности внесения изменений и дополнений в указанные выше нормативные правовые акты можно видеть, что правовое регулирование отношений в сфере правотворческой деятельности постоянно совершенствуется.

В рамках дальнейшего развития правового регулирования правотворчества, с 2010 г. ведется разработка закона «О правовых актах Республики Беларусь» (вместо закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»), принятие которого запланировано в 2013 г. на осенней сессии белорусского парламента.

4. Отличительная особенность законодательного процесса в Республике Беларусь – наличие института обязательного предва-

рительного конституционного контроля законов.

Декретом Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» Конституционному Суду в числе ряда дополнительных полномочий предоставлено право осуществления обязательного предварительного контроля конституционности всех законов, принятых Палатой представителей и одобренных Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, до подписания данных законов Президентом Республики Беларусь [9]. Решение об этом принимается в пятидневный срок со дня поступления закона в Конституционный Суд Республики Беларусь.

Введение в Республике Беларусь института предварительного конституционного контроля в принципе соответствует мировым тенденциям расширения объема деятельности органов конституционной юстиции. Как отмечает Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь П. П. Миклашевич, новый этап развития конституционного правосудия в Республике Беларусь также характеризуется расширением полномочий Конституционного Суда, повышением его роли в жизни общества и государства [5, с. 123]. В Послании Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2008 году» отмечается, что «с введением обязательного предварительного контроля конституционности законов устанавливаются дополнительные юридические механизмы, упреждающие принятие законодательных норм, противоречащих Конституции. Это способствует оптимизации, эффективности правового регулирования, повышению качества законов. Таким образом, в Республике Беларусь создаются условия для более полной реализации конституционного принципа верховенства права, обеспечения конституционных прав и свобод граждан» [12]. Намечаются и механизмы совершенствования правового регулирования предварительного конституционного контроля, с учетом положительного зарубежного опыта и отечественной практики [5, с. 126–129].

Среди особенностей правового регулирования предварительного конституционного контроля в Республике Беларусь можно указать: обязательность проверки всех законов, принимаемых парламентом, достаточно небольшой срок рассмотрения принятого закона Конституционным Судом (5 дней), недостаточно четкие определения пределов предварительного конституционного контроля и последствий признания законов или их отдельных норм неконституционными [4, с. 179].

Таким образом, при сходстве основных принципов построения политико-правовой системы российского и белорусского общества, принципов организации правотворческой деятельности, направлений совершенствования правотворческой практики и развития теории правотворчества в Республике Беларусь по сравнению с Российской Федерацией можно наблюдать определенную специфику рассматриваемых видов деятельности. Причины этого видятся в своеобразном решении ряда организационных проблем государственного управления, организации правотворческой деятельности в целом и законодательного процесса в частности, организации научных исследований. Белорусский опыт развития отдельных направлений правотворческой практики, разработки отдельных проблем теории правотворчества, как представляется, в какой-то части может быть учтен и российской юридической наукой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Василевич, Г. А. Правотворческий процесс : учеб. пособие / Г. А. Василевич, С. М. Сивец. — Минск : ГИУСТ БГУ, 2008. — 303 с.
2. История, подходы, перспективы : офиц. электрон. опубликование / под ред. В. Б. Исакова. — М. : Формула права, 2012. — 320 с.
3. Казьмин, И. Ф. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания / И. Ф. Казьмин, С. В. Поленина // Советское государство и право. — 1989. — № 12. — С. 3–9.
4. Липень, С. В. Институт предварительного конституционного контроля в свете теории разделения властей: к общей постановке проблемы / С. В. Липень // Конституционный контроль: состояние, проблемы, перспективы : сб. докл. и тез. выступлений на науч.-практ. конф., посвящ. пятидесятилетию Конституцион. Суда Респ. Беларусь,

г. Минск, 30 апр. 2009 г. – Минск : [б. и.], 2009. – С. 178–181.

5. Миклашевич, П. П. Правовой механизм предварительного конституционного контроля / П. П. Миклашевич // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2008. – № 4. – С. 123–129.

6. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности : указ Президента Республики Беларусь от 11 авг. 2003 г. № 359 : (с изм. и доп.). – Минск, 2013. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь : указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 (с изм. и доп.). – Минск, 2013. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь : декрет Президента Республики Беларусь от 24 февр. 2012 г. № 3 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=pd1200003&p2=%7bNRPA%7d>. – Загл. с экрана.

9. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь : декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14. – Минск, 2013. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права : указ Президента Республики Беларусь от 13 дек. 2007 г. № 630 : (в реда. Указа Президента Республики Беларусь от 4 нояб. 2008 г. № 600). – Минск, 2013. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О нормативных правовых актах Республики Беларусь : закон Республики Беларусь от 10 янв. 2000 г. № 361-З : (в ред. законов Республики Беларусь от 4 янв. 2002 г. № 81-З, от 1 нояб. 2004 г. № 321-З, от 2 нояб. 2005 г. № 48-З, от 16 мая 2006 г. № 119-З, от 29 июня 2006 г. № 137-З, от 7 мая 2007 г. № 212-З, от 15 июля 2008 г. № 410-З, от 2 июля 2009 г. № 31-З). –

Минск, 2013. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2008 году : послание Конституционного Суда Республики Беларусь : принято решением Конституционного Суда Республики Беларусь 4 февр. 2009 г. № Р-313/2009 «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2008 году» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2009. – 9 февр. (№ 6/722).

13. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов : указ Президента Республики Беларусь от 23 июня 1998 г. № 327 : (с изм. и доп.). – Минск, 2013. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь : декрет Президента Республики Беларусь от 10 дек. 1998 г. № 22 : (с изм. и доп.). – Минск, 2013. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Правовое государство. Правовое регулирование нормотворческой деятельности в Республике Беларусь и Федеративной Республике Германия. Гармонизация стандартов юридического образования : материалы Междунар. семинара, г. Минск, 17 нояб. 2003 г. / Герм. фонд междунар. правового сотрудничества ; М-во юстиции Респ. Беларусь. – Минск : Герм. фонд междунар. правового сотрудничества, 2004. – 117 с.

16. Правотворческая деятельность в Республике Беларусь / А. В. Матусевич [и др.] – Минск : [б. и.], 1997. – 271 с.

17. Тихомиров, Ю. А. Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня / Ю. А. Тихомиров, Т. Н. Рахманина, А. Г. Хабибуллин // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 88–93.

18. Юртаева, Е. А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества / Е. А. Юртаева // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 12–22.

**DEVELOPMENT OF THE LAWMAKING ACTIVITY AND THE THEORY
OF LAWMAKING IN THE REPUBLIC OF BELARUS: MAIN FEATURES**

S.V. Lipen

The article describes the main features of the lawmaking activity and theory of lawmaking in the Republic of Belarus in comparison with the Russian Federation. The spectrum of issues include the publication of normative legal acts, organizational and methodological guidelines of lawmaking and research and evaluation of lawmaking, specificity of legal regulation within lawmaking activities; and the on-hand status of the institute of obligatory preliminary constitutional control over laws.

Key words: *lawmaking, stages of lawmaking, theory of lawmaking, publication of regulatory legal acts, constitutional control of laws.*