

ЕВРОПЕЙСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

А. А. Соколова

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС:

ОСНОВНЫЕ
ПОНЯТИЯ
И ИНСТИТУТЫ



Минск 2003

УДК 340.1
ББК 67.1
С 59

Рекомендовано к изданию
на совместном заседании кафедры международного права и европейского права
и кафедры правовых дисциплин (протокол № 3 от 17.01.2003 г.)

Рецензент:
доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права
Белорусского государственного университета *С. Г. Дробязко*

Соколова А. А.

С 59 Законодательный процесс: основные понятия и институты: Учеб.-метод. пособие / А. А. Соколова. – Мн.: ЕГУ, 2003. – 32 с.

ISBN 985-6614-98-8.

Учебное пособие предназначено для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, специалистов в области государства и права, интересующихся проблемами законодательной деятельности.

УДК 340.1
ББК 67.1

ISBN 985-6614-98-8

© Соколова А. А., 2003.
© Оформление. ЕГУ, 2003.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Будущего юриста должно интересовать, что такое закон, как создаются законы, что придает им императивную силу и общеобязательное значение, какие источники права, помимо законов, осуществляют регулирующее воздействие на общественные отношения. В предлагаемом учебном пособии рассматривается один из основных блоков механизма правового регулирования – процесс создания законов и иных нормативно-правовых актов, системно излагаются цели, задачи, содержание законодательного процесса. Для правильного восприятия теоретических проблем правообразования, конструкции законотворческого процесса, системы действующих в национальных правовых системах источников права важное значение имеют широко представленные в пособии толкования научных категорий и понятий. Теоретические положения, затрагивающие проблемы современной законодательной деятельности, иллюстрируются примерами из юридической практики и законодательства Республики Беларусь и других государств. Поскольку многие излагаемые вопросы имеют прикладное значение, ответы на них необходимо знать каждому практикующему юристу (иерархия нормативно-правовых актов, правила вступления их в юридическое действие, систематизация правовых актов, действие во времени, в пространстве и по кругу лиц и др.).

ГЛАВА 1. ФОРМЫ (ИСТОЧНИКИ ПРАВА)

§ 1. Понятие и виды форм (источников) права

В научной и учебной литературе долгие годы ведется терминологический спор о допустимости использования терминов “источник права” и “форма права” для внешнего выражения права. В одних случаях эти термины отождествляются, в других аргументируется приоритетное использование одного из них.

В данном учебном пособии равнозначно употребляются термины “источник права” и “форма права”. Однако предварительно следует уточнить содержание каждого из них. Под *источником права* нужно понимать своеобразный “резервуар”, “хранилище”, из которого получают сведения о содержании юридических норм, а под *формой права* – официальный способ внешнего выражения, закрепления и объективизации норм права.

Форма (источник) права – государственно-официальная форма выражения и закрепления юридических норм.

Основными источниками права, известными истории, являются: правовой обычай, юридический прецедент, правовая доктрина, нормативный договор (договор с нормативным содержанием), нормативно-правовой акт.

Правовой обычай – правило поведения, сложившееся вследствие его длительного применения, которому государство придает общеобязательное значение и соблюдение которого гарантировано принудительной силой. Обычное право (совокупность обычаев, санкционированных государством) имело преобладающее значение в период становления правовых систем. Некоторые исторические памятники права содержали записи наиболее важных правовых обычаев (Законы Ману в Древней Индии; Законы Драконта в Афинах, VII в. до н. э.; Законы XII таблиц в Риме, V в. до н. э.; Русская Правда в Киевской Руси, XI в. и др.). В большинстве современных правовых систем правовой обычай уступает место закону, прецеденту, однако широко используется для регулирования семейно-брачных, земельных, наследственных отношений в государствах Африки, Азии, Латинской Америки.

Юридический (судебный или административный) прецедент – судебное или административное решение по конкретному юридическому делу, которое становится обязательным образцом для решения аналогичных дел судом равной и низшей инстанции. Прецедент применялся в рабовладельческом обществе. Например, в Древнем Риме решения преторов признавались обязательными при рассмотрении аналогичных дел. В средние века нормы морского и торгового права формировались в торговых судах.

Особое распространение прецедент получил в странах с так называемой англосаксонской правовой системой, основу которой составляет общее право (Common Law), – в Великобритании, США, Канаде. Общее право, созданное судебной практикой, является самостоятельным источником права, независимым от действующего законодательства. Помимо правотворческой суды выполняют интерпретационную функцию – толкование принятых законов (Statute Law). Нормы, выработанные законодателем, реально включаются в систему права лишь после неоднократного применения и истолкования судами¹.

В правовых системах большинства государств континентальной Европы судебная практика является дополнительным источником права. Ее роль заключается в восполнении пробелов в законодательстве, в модернизации устаревших в ходе социального развития правовых норм, внесении дополнений в действующее законодательство.

В постсоветских правовых системах судебный прецедент не признается источником права. Однако применение института “аналогии права” в случае восполнения пробелов в действующем законодательстве – использование судом для разрешения конкретного юридического дела, не урегулированного правовыми нормами, принципов права – в общих чертах напоминает судебный прецедент.

Преобладающей формой (источником) права в государствах с романо-германской правовой системой является нормативно-правовой акт. **Нормативно-правовой акт – это документ, издаваемый в установленном порядке уполномоченным государственным или иным компетентным органом, содержащий правовые нормы (а также положения, вводящие в действие, изменяющие или отменяющие действующие нормы).** Подробно о нормативно-правовых актах – § 2 настоящей главы.

Нормативный договор (договор с нормативным содержанием) – соглашение, устанавливающее общие правила, регулирующие отношения между двумя или более субъектами права. Нормативный договор признается источником права, так как содержит правила общего характера (нормы права). Широко используется в международном праве для регулирования вопросов, затрагивающих интересы отдельных государств. Например, принятый 12 сентября 1990 г. Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии, согласно которому объединенная Германия включает территорию ГДР, ФРГ и Берлина. В национальном праве примером нормативного является коллективный договор в трудовом праве.

Правовая доктрина – система взглядов и концепций о проблемах права ученых-правоведов, юристов, судей, адвокатов, изложенная в научных монографиях, учебниках, комментариях законодательства, справочной юридической литературе. Значение правовой доктрины как источника права менялось в ходе исторического развития. Содержащиеся в сочинениях выдающихся римских юристов (Ульпиана, Гая и др.) разъяснения традиционно признавались источниками права и использовались судами. В течение длительного времени правовая доктрина была основным источником юридической практики в государ-

¹ Давид Рене. Основные правовые системы современности. М.: Прогресс, 1988. С. 342.

ствах с романо-германской правовой системой. В Великобритании при обнаружении пробела в конституционном праве используют мнения наиболее известных ученых-юристов, например труд Блэкстона “Комментарии законов Англии” (1565 г.), Фостера “Решения королевских судов” (1763 г.). В настоящее время в качестве действующего источника права в исламских государствах используется мусульманская правовая доктрина. Современная юридическая наука, утратив значение формального источника права, по существу играет значительную роль в совершенствовании правовых систем: правообразовательном процессе, развитии законодательства, его толковании, разработке новых понятий и концепций эффективного правоприменения.

Правовая система любого современного государства включает разнообразные источники права, значение каждого из них и их сочетание определяются историческими условиями формирования права, правовыми традициями, особенностями правосознания, уровнем развития правовой культуры, характером идеологии и религии, сложившейся судебной практикой. Ориентация развития системы источников права во многом определяется и политическим режимом государства: демократическое государство в качестве основного источника (формы) права признает конституцию, законы, принимаемые парламентами; в тоталитарном – установления главы государства фактически определяют правовую политику.

Для примера сравним системы источников права в государствах, принадлежащих к романо-германской правовой группе, и в государствах общего права.

Основными источниками права во Франции являются правовой обычай, закон, судебная практика. В некоторых случаях могут применяться дополнительные источники права:

- общие принципы права, формулируемые судьями или предусмотренные некоторыми законодательными актами общего характера;
- официальные мнения органов государственной власти (например, ответы министров на письменные запросы депутатов парламента);
- юридическая практика – деятельность адвокатов, нотариусов, юридических советов по толкованию норм права, разработке новых типов юридических документов и т. п.;
- правовая доктрина – совокупность точек зрения авторов, занимающихся юридическими проблемами (изложенных в научных работах, учебниках, справочниках, докторских диссертациях и др.)².

В Германии в системе источников права выделяют писаное право: международное право, право Европейского Союза, Основной Закон ФРГ, формальное и материальное право земель. К источникам неписаного права относятся судебское и обычное право.

В правовую систему США включены следующие источники права:

- федеральная Конституция;
- правила федеральных административных органов;
- федеральное общее право;
- конституции штатов;

² См.: Сандеуар Пьер. Введение в право. М., 1993. С. 48–52.

- кодексы и судебные решения штатов;
- правила административных органов штата;
- общее право штатов³.

Система белорусского права исторически складывалась под воздействием романо-германской правовой системы. Основным источником (формой) права в Беларуси является нормативно-правовой акт, являющийся результатом правотворческой деятельности государственных органов различного уровня. Нормативный договор широко используется в международном праве, субъектом которого признается Республика Беларусь. Во внутринациональном праве примером нормативного может служить коллективный договор в трудовом праве. Коллективный договор – это соглашение между нанимателями и коллективами наемных работников в лице профсоюзов или иных выборных органов, регулирующее трудовые и социально-экономические отношения. Роль правового обычая в регулировании общественных отношений фрагментарна. Как правило, в учебной литературе в качестве иллюстрации указывают статью 290 ГК Республики Беларусь: “Обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательств и требованиями законодательства, а при отсутствии таких условий и требований – в соответствии с обычно предъявляемыми требованиями”.

Юридический прецедент и правовая доктрина не признаются источниками права в Республике Беларусь. К сожалению, юридическая наука не обрела еще значения жизненно важного фактора воздействия на процессы совершенствования законодательства, правообразования, реализации права. Опыт других государств свидетельствует о возрастании воздействия юридической науки на социальные процессы.

Система источников национального права не является неподвижной и замкнутой. В процессе социального преобразования значение каждого из них может меняться: глобальные процессы в экономике, развитие правового общения в XXI в. могут вызвать появление новых форм права.

§ 2. Понятие и виды нормативно-правовых актов

В регулировании разнообразных общественных отношений особая роль отводится **правовым актам**. Они весьма разнообразны, роль их в правовом регулировании не одинакова: одни из них определяют модель поведения (нормативно-правовые акты), другие содержат разъясняющие правовоположения (интерпретационные акты) либо выражают индивидуальную правоприменительную деятельность компетентных органов (акты применения права).

Нормативно-правовой акт – официальный документ правотворчества компетентного органа, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы (закон, декрет, указ, постановление, кодекс и т. д.).

Нормативно-правовые акты характеризуются следующими общими признаками:

- 1) являются результатами правотворческой деятельности: издаются в установленном порядке субъектами правотворческих полномочий;

³ См. Бернам У. Введение в право и правовую систему США. Изд-во “Уэст”, 1995. С. 24.

- 2) содержат юридические предписания общего характера;
- 3) направлены на регулирование типичных общественных отношений;
- 4) действуют непрерывно и неоднократно;
- 5) обращены к индивидуально-неопределенному кругу лиц;
- 6) служат формой установления, изменения или отмены юридических норм.

Нормативно-правовые акты следует отличать от **индивидуально-правовых актов** – результатов правоприменительной деятельности компетентных лиц (актов зачисления в состав студентов, назначения пенсии, вынесения судебного решения и т. д.).

Нормативно-правовые акты следует отличать и от актов **официального разъяснения или толкования правовых норм (интерпретационных актов)**. Эти акты нормативных предписаний не устанавливают, не изменяют содержания действующих, а лишь уточняют и разъясняют их (например, интерпретационные акты Верховного суда Республики Беларусь издаются в форме постановлений Пленума Верховного суда Республики Беларусь).

Нормативно-правовые акты в соответствии с требованием верховенства закона и в зависимости от их юридической силы подразделяются на **законы и подзаконные нормативные правовые акты**. Юридическая сила выражает степень подчиненности актам вышестоящих органов данного нормативно-правового акта, осуществление принципа верховенства конституции, других законов. Юридическая сила нормативного правового акта зависит от места, занимаемого государственным органом, его издавшим, в системе государственного управления. Акты вышестоящих органов государства обладают большей юридической силой. Акты нижестоящих органов должны издаваться в соответствии с ними, так как обладают меньшей юридической силой. Все подзаконные акты должны приниматься в соответствии с законом, в пределах и во исполнение закона, прежде всего, конституции государства.

§ 3. Закон. Законодательная процедура

Закон – это нормативно-правовой акт, принятый в особом порядке органами законодательной власти или непосредственно народом, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные социальные отношения в интересах общества.

Закон обладает специфическими особенностями.

Во-первых, это – акт высшего представительного законодательного органа государства или непосредственно всего народа в отношении законов, принимаемых в порядке референдума (ст. 73 Конституции Республики Беларусь). Законы должны выражать согласованные интересы и потребности социально неоднородного общества. Принимаемые представителями населения законы являются актами первичного характера, так как закрепляют исходные начала правовой системы государства. Юридические предписания, содержащиеся в иных актах государства, имеют производный характер: исходят из отправных начал, установленных законами.

Во-вторых, закон обладает высшей юридической силой, верховенством среди нормативно-правовых актов. Это проявляется в том, что все остальные правовые

акты должны издаваться на основе законов и не противоречить им; законы могут быть отменены или изменены только законами.

В-третьих, законы регулируют наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни. Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь рассматривает проекты законов об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь; об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод и обязанностей граждан; об утверждении республиканского бюджета; об охране окружающей среды; о местном самоуправлении; о судостроительстве и др. (ст. 97 Конституции Республики Беларусь).

В-четвертых, законы принимаются в особом законодательном порядке, установленном конституцией государства и особыми актами – положениями или регламентами законодательных органов.

Законы и подзаконные акты являются результатами правотворческого процесса. Более узким понятием, характеризующим процесс создания только законов, является понятие **“законодательный процесс”**.

Законодательный процесс – юридически установленный порядок последовательных, логически сменяющих друг друга организационных действий (стадий) по разработке и принятию законов. Законодательный процесс складывается из следующих стадий:

- а) проявление законодательной инициативы;
- б) обсуждение законопроекта;
- в) принятие закона;
- г) опубликование закона.

Законодательная инициатива – право официального внесения в законодательный орган законопроектов или предложений об издании, изменении или отмене действующего закона, исходящее от определенных конституцией государства органов или лиц.

Широкое представление о законодательной инициативе как о праве внесения не только законопроектов, но и предложений об издании, изменении или отмене действующих законов, представлено в современной научной и учебной литературе и в практике европейских государств. Так, например, во Франции законодательная инициатива может исходить от правительства – и в этом случае речь идет о законопроекте, либо она исходит от членов парламента (депутатов и сенаторов) – в этом случае речь идет о законопредложении.

Право законодательной инициативы предполагает обязанность законодательного органа рассмотреть законопроект и принять по нему решение. В соответствии со ст. 99 Конституции Республики Беларусь право законодательной инициативы принадлежит Президенту, депутатам палаты представителей, Совету Республики, правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек. Следует отметить, что конституции государств социалистического периода включали в круг субъектов общественные организации в лице их республиканских органов. Институт законодательной инициативы – важный инструмент совершенствования законодательства, восполнения в нем пробелов, быстрого реагирования на изменения в социальной практике.

В подготовке законопроекта участвуют многие официальные и неофициальные структуры: комиссии и комитеты парламентов, заинтересованные министерства и ведомства, коллективы научных работников – специалистов в области права, экономики, экологии и других. Нередко к разработке проектов привлекаются авторские коллективы на альтернативной основе.

Обсуждение законопроекта осуществляется в законодательном органе в соответствии с предусмотренными регламентами или специальными положениями процедурами. Как правило, процесс обсуждения состоит из трех чтений. Во время первого чтения обсуждаются основные положения законопроекта, вносятся дополнения и поправки. Законопроект передается в соответствующий комитет (или комиссию) для подготовки ко второму чтению. В ходе второго чтения законопроект подвергается детальному обсуждению с учетом внесенных поправок. Третье чтение предполагает одобрение или неодобрение проекта.

Конституция Республики Беларусь достаточно подробно описывает законодательную процедуру (ст. 100). Законопроекты вначале рассматриваются в палате представителей, а затем в Совете Республики. В случае отклонения законопроекта Советом Республики палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. Если согласительной комиссией не принят согласованный текст законопроекта, Президент либо по его поручению правительство могут потребовать, чтобы палата представителей приняла окончательное решение.

Аналогичная процедура обсуждения законопроектов предусмотрена Конституцией Франции. Достижение согласия между двумя палатами парламента – Национального собрания и Сената – осуществляется благодаря так называемой системе “качелей”, в соответствии с которой текст законопроекта обсуждается попеременно то одной, то другой палатой. Во избежание бесконечного перехода текстов из одной палаты в другую глава правительства может применить процедуру разблокирования: создание смешанной паритетной комиссии в составе депутатов и сенаторов. Право окончательного принятия закона решением правительства предоставляется Национальному собранию.

Принятие закона – в законодательном органе осуществляется путем голосования. Обычные законы принимаются простым большинством голосов. Для принятия конституционного закона требуется квалифицированное большинство (не менее 2/3 голосов).

После принятия парламентом законопроект передается главе государства для утверждения (подписания). **В современных демократиях** главе государства предоставлено право налагать **вето** (лат. veto – запрещаю) на законы, принятые парламентом. Данный институт является своеобразным инструментом сохранения равновесия, “сдерживания” законодательной ветви государственной власти исполнительной при реализации принципа разделения властей. Различают **абсолютное вето** – право главы государства окончательно отклонять закон, принятый парламентом; **относительное (отлагательное) вето** – когда отказ главы государства утвердить закон лишь приостанавливает вступление его в силу. Парламенту предоставляется право принять этот закон вторичным голосованием, как правило, квалифицированным большинством голосов.

В соответствии со ст. 100 Конституции Республики Беларусь закон, принятый палатой представителей и одобренный Советом Республики большинством голосов от полного состава каждой палаты, представляется в десятидневный срок Президенту для подписания. Если Президент согласен с текстом закона, он его подписывает. Если Президент не подписывает закон, его возражения должны быть рассмотрены парламентом в установленном порядке. При преодолении вето Президента палаты должны повторно одобрить закон квалифицированным большинством голосов.

Опубликование (обнародование) закона – заключительная стадия законодательного процесса. Цель этой стадии – доведение текста закона до всеобщего сведения путем напечатания его в определенном издании. Опубликование законов бывает двух уровней – официальное и неофициальное.

Официальное опубликование заключается в объявлении от имени правотворческого органа для всеобщего сведения текста принятого закона путем его опубликования в предусмотренном законодательством официальном издании. Для опубликования закона устанавливается определенный срок. На официальные издания, в которых публикуются тексты законов (или иных нормативно-правовых актов), можно ссылаться в собраниях законодательства, актах применения норм права, официальных документах, научных работах.

В Республике Беларусь официальными источниками для опубликования законов являются издания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, газеты “Звезда” и “Народная газета”⁴. В соответствии со ст. 104 Конституции Республики Беларусь законы подлежат **немедленному** опубликованию после их подписания. В Российской Федерации официальное опубликование должно производиться в течение **7 дней** после дня подписания закона Президентом. Очевидно, указание конкретного срока является более оптимальным вариантом для процедуры официального опубликования.

Неофициальное опубликование представляет собой сообщение об издании закона или изложение его содержания в неофициальных печатных изданиях, по радио, телевидению, в научных работах и т. д. Официальные ссылки на текст закона, помещенного в неофициальном источнике, не допускаются.

В современных демократических государствах успешно используется практика **делегирувания законодательных полномочий** правительству (Франция, Германия, Италия, Испания). Обусловлено это, во-первых, длительностью парламентской процедуры принятия законов; большим объемом законопроектной деятельности; необходимостью оперативного обновления правового массива. Делегирование полномочий правительству осуществляется, как правило, в определенных условиях: а) при наличии закона, предоставляющего право правительству издавать нормативно-правовые акты, фактически имеющие законодательную силу; б) при определении содержания и объема предоставленного полномочия; в) при указании срока действия полномочия.

⁴ См.: Положение об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденное Декретом Президента Республики Беларусь от 10.12.1998. № 22 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 117. 1/1873.

Институт делегированного законодательства успешно используется в тех государствах, где сложились давние демократические традиции и стабильное равновесие ветвей государственной власти. В обществах переходного периода введение этого института сопряжено со многими проблемами, в частности ослаблением законодательной власти. Анализ законотворческой деятельности Национального собрания Республики Беларусь свидетельствует о сокращении объема принимаемых им законодательных актов. А правотворческая деятельность высшей исполнительной власти, основное предназначение которой исполнение законов, – активизировалась. Кроме того, делегированное законодательство в Республике Беларусь имеет свои особенности:

1. Законодательные полномочия передаются не правительству (как в большинстве стран), а главе государства – Президенту.
2. Иницирует процесс передачи полномочий не парламент, а Президент.
3. В законодательстве Беларуси отсутствует строгое определение объема законодательной компетенции Президента и срок ее действия.
4. Кроме делегированного законодательства, Президент в соответствии со ст. 101 Конституции Республики Беларусь в силу особой необходимости по своей инициативе либо по предложению правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Временные декреты в трехдневный срок должны быть представлены для последующего рассмотрения палатами Национального собрания.

Своеобразие практики делегированного законотворчества подтверждает тезис о нарушении принципа равновесия между законодательной и исполнительной ветвями власти в конституционном механизме Беларуси. Особо уязвимо с позиции современной теории права положение о временных декретах. Можно теоретически представить ситуацию возможного неодобрения парламентом декрета, действие которого уже породило определенные правовые последствия для субъектов права. Аналогичный по смыслу институт – указы Президиума Верховного Совета СССР, имевшие законодательный характер, критически оценивался в юридической литературе. Восстановление его аналога противоречит логике научно обоснованного процесса законодательной деятельности.

§ 4. Классификация законов

Обладая общими особенностями, законы тем не менее значительно отличаются друг от друга по своей специфике. В зависимости от различных критериев классификации можно выделить следующие виды законов:

1. В зависимости от значимости содержащихся в них норм законы подразделяются на **конституционные** и **обыкновенные (текущие)**.

К конституционным законам обычно относят конституцию, законы, вносящие в нее изменения и дополнения, а также законы, принятие которых предусмотрено конституцией.

Конституция (от лат. *constitutio* – установление, устройство) – основной закон государства, официально закрепляющий ценности, институты и принципы конституционного строя; права и свободы личности; организацию высших орга-

нов государственной власти; избирательную систему; принципы правосудия. Конституция обладает высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам, является правовой основой для всего действующего законодательства.

Устанавливается особый порядок принятия, внесения изменений и дополнений в конституцию. Так, в соответствии со ст. 140 Конституции Республики Беларусь: “Конституция, законы о внесении в нее изменений и дополнений... считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат парламента”. Изменения и дополнения Конституции могут быть проведены через референдум.

В соответствии с Конституцией России предложения о поправках и пересмотре ее положений могут вноситься Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Государственной Думой, правительством России, законодательными органами субъектов Российской Федерации, а также группами депутатов численностью не менее одной пятой членов от каждой из палат (ст. 134).

К конституционным относятся законы, принятие которых предусмотрено самой конституцией. Например, ст. 116 Конституции Республики Беларусь предусматривает принятие закона, определяющего компетенцию, организацию и порядок деятельности Конституционного суда. Закон о Конституционном суде Республики Беларусь является конституционным. Такие законы в конституционном праве некоторых государств называются **органическими** (Франция, Испания, Румыния и др.).

Обыкновенные законы – являются результатом текущей законодательной деятельности. Как правило, принимаются большинством голосов, в рамках обычной законодательной процедуры.

2. В зависимости от субъекта законодательных полномочий законы подразделяются на принимаемые **законодательными органами и народом в порядке референдума**. В федеративных государствах различаются законы федеральные и законы субъектов федерации. По общему правилу законы субъектов федерации не могут противоречить федеральным законам.

3. По объекту регулирования законы можно подразделить на **общие и специальные**. К общим относится, например, Закон “О пенсионном обеспечении в Республике Беларусь”, к специальным – Закон “О милиции”.

В законотворческой и правоприменительной практике нередко используются как тождественные понятия **“закон”, “законодательный акт”, “акт законодательства”**. Конституция Республики Беларусь не определяет круг “актов законодательства” и их иерархию (ст. 7). Буквальное толкование ч. 1 ст. 137 позволяет определить юридический приоритет “актов государственных органов”. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. Однако редакционная нечеткость ч. 3 ст. 137 затрудняет, на мой взгляд, выяснение соотношения юридической силы закона, декрета, указа.

В практике правоприменения это порождает определенные правовые коллизии.

§ 5. Виды подзаконных нормативно-правовых актов

Подзаконный нормативно-правовой акт – это акт компетентного органа, принятый на основании и во исполнение законов.

Акты рассматриваемой группы, имея строго подзаконный характер, различаются между собой по юридической силе и содержанию.

Наибольшей юридической силой (после законов) в системе нормативно-правовых актов современных государств обладают **нормативные указы президента**. В Республике Беларусь в рамках действующей Конституции Президент издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей ее территории. Указы могут иметь нормативный характер, содержать общие правила и индивидуальный (например, о назначении и освобождении от должности, о приеме в гражданство, о помиловании и т. д.). Распоряжения обычно издаются по текущим вопросам оперативного характера.

Следующий уровень в системе нормативно-правовых актов занимают **постановления правительства** – например, **Совета Министров – в Республике Беларусь**. Постановления издаются по наиболее важным вопросам управления экономикой, обеспечения государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда, обеспечения национальной безопасности и обороноспособности, охраны собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью. **Премьер-министр** издает в пределах своей компетенции имеющие индивидуальный характер **распоряжения**.

Большую группу подзаконных правовых актов составляют **акты центральных органов государственного управления** (министерств, государственных комитетов, ведомств). Это постановления, приказы, инструкции, положения, правила и т. д. В Республике Беларусь нормативные правовые акты **министерств, иных республиканских органов государственного управления** принимаются в форме **постановлений и приказов**. Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, принимаются республиканскими органами государственного управления коллегиально в форме постановлений.

Местные советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты в форме **решений**⁵.

Локальные (внутриорганизационные) подзаконные акты представляют собой нормативные акты предприятий и учреждений, издаваемые для решения внутренних организационных вопросов и действующие в их пределах (например, правила внутреннего трудового распорядка на предприятии).

Особое место в системе правовых актов занимают нормативные акты общественных объединений. Те из них, которые санкционируются государственными органами, приобретают юридическую силу и являются источниками права (например, Устав потребительской кооперации в советском государстве). Уставы других общественных организаций (например, творческих союзов), содержащие неправовые (внутриорганизационные) нормы, нормативно-правовыми актами не являются.

Обычно в юридической литературе систему нормативно-правовых актов, действующих в государстве, именуют **системой законодательства**.

⁵ См.: Закон Республики Беларусь “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” от 10 января 2000 г. // Национальный реестр Республики Беларусь. 2002. № 7. 2/830.

В связи с провозглашением в конституциях постсоветских государств принципа верховенства закона и ориентации на формирование правового государства следует внести терминологическое уточнение в понятие **“законодательство”**. Некоторые ученые предлагают использовать широкое и узкое понимание законодательства. **В широком смысле под законодательством понимается система нормативно-правовых актов, принятых высшими органами государственной власти и управления. Применительно к Республике Беларусь это – законы и постановления парламента, декреты, указы Президента, постановления правительства⁶.**

В узком смысле (или строго научном) законодательство – это акты только законодательных органов⁷. Представляется, что процесс становления правового государства должен сопровождаться отказом от широкого восприятия понятия **“законодательство”**.

Системы нормативных актов современных государств включают различные комбинации элементов. В качестве иллюстрации представим **систему действующих во Франции нормативных актов:**

- Конституция Пятой Республики;
- международные договоры и соглашения, ратифицированные или одобренные компетентными государственными органами;
- общеевропейские нормы;
- основные принципы законодательства республики, формулируемые Конституционным советом;
- формальные законы: референдумные законы, конституционные законы, обычные законы;
- общие принципы права, формулируемые Государственным Советом;
- ордонансы;
- указы премьер-министра или президента: указы, одобренные в госсовете, обычные указы;
- постановления министров;
- постановления префектов;
- постановления или решения руководителей администраций округов и департаментов;
- постановления или решения начальников различных государственных административных служб;
- решения окружных советов;
- постановления председателей окружных советов;
- решения генеральных советов;
- постановления председателей генеральных советов;
- решения муниципальных советов;

⁶ См.: Общая теория права: Курс лекций / Под общ. ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 313–314; Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1998. С. 165.

⁷ См.: Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 83.

- муниципальные постановления;
- постановления или решения начальников административных служб местных коллективов⁸.

§ 6. Действие нормативно-правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц

Для непосредственной реализации правовых предписаний большое значение имеет проблема **пределов действия** нормативно-правовых актов. **Действие – это порождение правовых последствий, предусмотренных юридическими нормами.** Пределы действия нормативно-правового акта устанавливаются по трем основным измерениям: **по времени, пространству и по лицам.**

Действие нормативно-правовых актов во времени характеризуется двумя основными моментами: а) введением в действие акта; б) прекращением его действия (утратой юридической силы).

Многие авторы отождествляют понятия **“вступление в юридическую силу”** нормативно-правового акта и **“введение в действие”**⁹. Отсюда неоднозначность в установлении момента введения правового акта в действие (дата принятия акта, или его опубликования, или определение даты самим актом). Представляется целесообразным разделить понятия **“вступление акта в юридическую силу”** и **“введение акта в действие”**. **Приобретение юридической силы** правовым документом связано с **актом его подписания главой государства** (президентом), премьер-министром, министром и др. **Введение в действие** нормативно-правового акта определяется **следующими правилами.**

1. Нормативно-правовые акты вступают в действие **по истечении определенного времени после их официального опубликования** (законов, декретов в России и Беларуси – **по истечении десяти дней**, в Италии – **на пятнадцатый день после опубликования**).

Официальными изданиями опубликования декретов Президента Республики Беларусь являются издания **Национального реестра правовых актов Республики Беларусь**, газета **“Советская Белоруссия”**. **Указы Президента, постановления Совета Министров Республики Беларусь** вступают в силу **со дня включения** их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, если этими актами не установлен иной срок¹⁰.

2. Нормативно-правовые акты вступают в действие **с момента их принятия** (утверждения), о чем может говориться как в самом акте, так и в специальном постановлении о введении его в действие. Например, постановления палат пар-

⁸ См.: Сандеуар П. Введение в право. М., 1993. С. 54.

⁹ См.: Общая теория права... С. 324; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. М. Н. Марченко. М.: Зерцало, ТЕИС, 1996. С. 356; Теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. М.: Право и Закон, 1996. С. 135; Общая теория государства и права: Курс лекций / Под общ. ред. А. Ф. Вишневого. Мн.: Тесей, 1998. С. 359.

¹⁰ См.: Закон Республики Беларусь “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” от 10 января 2000 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 7. 2/830.

ламента – Национального собрания Республики Беларусь – вступают в силу с момента принятия, если иное не предусмотрено в самих постановлениях. Такой порядок введения актов в действие в различных государствах используется в чрезвычайных ситуациях, требующих быстрого принятия решений. В обычной практике он не слишком удобен, так как информация о содержании акта может быть получена субъектами права только после официального опубликования. Не случайно нормативно-правовые акты Республики Беларусь, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования.

3. Нормативно-правовые акты вступают в действие **со времени, указанного в самом акте или в специально изданных актах для введения их в действие**. Этот порядок применяется в случаях принятия сложных нормативно-правовых решений, требующих проведения предварительных подготовительных мер для реализации содержащихся в них правовых предписаний. Например, введение в действие кодифицированных законов.

Нормативно-правовые акты, не имеющие общего значения, могут не публиковаться, а сразу направляться в соответствующие органы и организации. Действие таких актов начинается с момента получения их адресатами.

Прекращение действия нормативно-правового акта (утрата им юридической силы) происходит в результате следующих обстоятельств:

- а) истечения срока действия, если нормативный правовой акт издан на определенный срок;
- б) признания нормативно-правового акта (его части) неконституционным в установленном законом порядке;
- в) отмены действующего нормативно-правового акта другим актом;
- г) фактической замены данного акта иным, устанавливающим по данному вопросу новые правила поведения. Это не самый удачный способ прекращения действия нормативно-правового акта, так как в практике применения норм права он может вызвать определенные проблемы.

Новые нормативно-правовые акты распространяются только на те действия и отношения, которые возникают после введения их в действие. Здесь вступает в силу принцип права **“lex de futuro” – “закон действует на будущее”** или **“lex ad praeteriam non valet” – “закон обратной силы не имеет”**. Он вносит стабильность и определенность в регулирование отношений между гражданами и государством, придает устойчивость правопорядку.

При этом **закон может иметь и обратную силу**, т. е. распространять свое действие на отношения, возникшие до его введения, но только **в двух случаях**:

- а) если в законе содержится прямое указание об обратной силе его действия;
- б) если закон смягчает или отменяет ответственность граждан. Этот принцип закреплен в ст. 104 Конституции Республики Беларусь.

Действие нормативно-правовых актов в пространстве

Пределы действия нормативно-правового акта **в пространстве** определяются **территорией**, на которой его нормы подлежат реализации.

Государственной территорией признается часть земного шара, находящаяся под суверенитетом определенного государства. В состав территории государства входят суша в пределах его границ, недра, континентальный шельф, внутренние (национальные) и территориальные воды, воздушное пространство в пределах границ государства.

К государственной территории (условной территории) приравняются военные суда под флагом государства, невоенные суда под флагом суверенного государства в открытом море, территории посольств, миссий, консульств, находящихся за рубежом, кабины летательных и космических аппаратов в атмосфере. В пределах своей территории государство осуществляет свое **территориальное верховенство**: действие нормативно-правовых актов его высших и центральных органов распространяется, как правило, на всю государственную территорию. Акты органов местного управления – на территорию района, города, области и т. п.

Однако некоторые законы могут действовать лишь **на строго определенной части территории**, что оговаривается в самом законе или ином нормативно-правовом акте. Например, в Республике Беларусь отдельные акты действуют только в регионах, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС; в Российской Федерации – в районах Крайнего Севера, Дальнего Востока.

Действие нормативно-правовых актов по кругу лиц

По общему правилу нормативно-правовые акты распространяются **на всех лиц, находящихся на территории государства**: граждан данного государства, иностранных граждан, лиц без гражданства и лиц с двойным гражданством. Специальные нормативно-правовые акты действуют лишь в отношении определенных категорий граждан (например, военнослужащих, пенсионеров, несовершеннолетних, женщин и т. п.).

Имеются некоторые **исключения** из общего правила. Определенные ограничения в правовом положении имеют **иностранные граждане и лица без гражданства**. Они не могут избирать и быть избранными в государственные органы, участвовать в референдуме. Не могут занимать определенные государственные должности – судьи, прокурора, нотариуса и др. На них не возлагаются определенные конституционные обязанности (например, обязанность несения воинской службы).

Особое положение занимают главы государств, сотрудники дипломатических и консульских представительств, другие сотрудники иностранных государственных учреждений. Они пользуются **правом экстерриториальности**, т. е. наделены дипломатическим иммунитетом.

К ним не могут быть применены меры ответственности и меры государственного принуждения за нарушения уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Глава 2. ПРАВООБРАЗОВАНИЕ. ПРАВОТВОРЧЕСТВО

§ 1. Понятие правообразования

Формирование права (правообразование) представляет собой сложный, относительно длительный по времени процесс образования и оформления **правовых норм**. Роль государства (государственных структур) в формировании права определяется в зависимости от исходного направления правопонимания. **Для “узконормативного” направления – право есть совокупность норм, установленных государством.** Иными словами, все, что государственные органы устанавливают в качестве общеобязательных велений, есть право. Доводя эту мысль до логического абсурда, можно предположить, что правом будут и нормы, утверждающие произвол, нарушающие декларируемые конституцией государства права и свободы граждан, противоречащие принципам права и морали. Такое восприятие права и источника его формирования заложено в основе правовой идеологии тоталитарного государства.

Противоположным является представление о том, что **право формируется в обществе в процессе совместной деятельности людей при постоянном столкновении их интересов.** При этом вырабатываются правила их согласования, которые отражаются в общественном правовом сознании как некие социальные роли, т. е. права и обязанности участников общественных отношений. Реально сложившиеся правоотношения выступают в качестве основы будущих моделей поведения, официально оформленных государственными органами.

В англо-американских правовых системах в основу общей юридической нормы, которая фиксируется высшим судебным органом и становится судебным прецедентом или включается в статутное право, заложена **судебная практика.**

Отправным тезисом в изложении настоящей темы является **положение о социальной природе права и общественных отношениях как реальном источнике (в широком смысле этого слова) будущих государственных установлений.** Такое понимание природы правообразования соответствует установке о различении права и закона. Эти исходные начала должны определять формирование правовой идеологии правового государства.

Процесс формирования права условно можно разделить на два этапа: 1) **выявление потребностей в правовом регулировании** (предпроектный); 2) **собственно правотворчество** (проектный). В контексте вышеизложенных рассуждений следует признать терминологическую некорректность слова **“правотворчество”** (тво-

рение, созидание права), которое, однако, широко используется в научной и учебной литературе. Представляется, что более удачным с позиции современной теории правообразования было бы употребление термина **“нормотворчество”**.

На первом этапе правообразования создается лишь потенциальная возможность появления правового образа, определенной модели поведения участников общественных отношений. На втором этапе – осуществляется превращение возможности в реальные правовые нормы.

В содержание первого этапа процесса правообразования включаются следующие действия:

1. Процесс познания имеющихся в обществе позитивных и негативных тенденций. Позитивные тенденции законодатель, определив надлежащий правовой механизм, может укрепить, стабилизировать, развить; негативные – ослабить, снизить неблагоприятный эффект их проявлений. Например, закрепив равное правовое положение различных форм собственности, законодатель стимулирует развитие тенденции заинтересованности граждан в приобретении права частной собственности. Напротив, разрешив прохождение альтернативной армейской службы, законодатель смог бы повлиять на тенденцию уклонения от исполнения военной обязанности.

2. Процесс выявления, анализа интересов различных социальных групп и соотношения их с индивидуальными и государственными интересами. Государство, провозгласившее своей высшей ценностью человека и определившее единственным источником власти народ, обязано учитывать общественное мнение, ожидания настроения, представления о проблемах, требующих правовой регламентации. К сожалению, советское и постсоветские государства не освоили традицию установления реальной связи с обществом, его социальными институтами. До сих пор у нас не выработан механизм выявления интересов социально неоднородного общества, отсутствует методика их анализа и сочетания; эфемерна связь представительной государственной власти с избирателями. Общество, по существу, не являющееся гражданским, практически не располагает арсеналом демократических средств воздействия на государственную правовую политику. Поэтому принимаемые государственными структурами нормативно-правовые акты чаще всего не находят поддержки и одобрения со стороны субъектов права – граждан и организаций.

3. Осмысление значимости всех социальных факторов, подлежащих учету при создании модели правового акта. Следует иметь в виду, что нормативно-правовой акт не может быть адекватным отражением требующих правовой регламентации общественных отношений (экономических, экологических, социальных, политических и др.). Разработка концепции будущей модели правового поведения требует учета факторов, образующих в совокупности, как писал Шарль Монтескье, **“дух законов”**, т. е. то, что определяет разумность, правомерность, законность и справедливость требований будущего закона. В число законообразующих отношений и факторов Монтескье включает характер и свойства народа, природу и принципы правительства (т. е. форму правления), географические и физические свойства страны, ее положение, размеры, климат, качество почвы; образ жизни народов, степень свободы, допускаемой устройством государства, религию населения, его склонности, богатство, численность, нравы и обычаи. Со-

временная теория правообразования выделяет следующие факторы: экономический, политический, социальный, экологический, нравственный, психологический, религиозный, идеологический, обычаи и традиции. При принятии отдельных нормативно-правовых актов следует учитывать различные комбинации названных факторов. Так, при разработке концепции экономических законов (о собственности, налогах, предпринимательской деятельности, банках и т. д.) прежде всего обращается внимание на состояние экономики страны, политический климат, идеологические ценности, нравственные принципы, традиции народа. Создание экологических законов требует учета экологических, экономических, географических и других условий. Игнорирование правообразующих факторов приводит к разработке неэффективных правовых предписаний, которые не воспринимаются общественным правосознанием, не порождают ожидаемых социальных изменений, не способствуют стабильности в обществе.

Таким образом, **суть начального этапа правообразования – перевод научно познанных потребностей общественного развития, социальной практики на язык права.**

Содержание второго этапа правообразования (собственно правотворчества) состоит в воплощении идей, принципов и представлений в содержание правовых установлений. Право становится объективированной формой общественного сознания. Компетентные правотворческие структуры вступают в правообразовательный процесс и, во-первых, официально придают общеобязательную форму уже сложившимся правоотношениям, во-вторых, создают правовые механизмы, способствующие укреплению позитивных тенденций общественного развития или ослаблению негативных. В практике конкретных государств используются различные виды правотворческой деятельности. В странах с **романо-германской правовой системой** распространенным видом является **нормотворчество** – принятие правовых предписаний государственными органами; для **англо-американской правовой системы** характерно **создание правовых прецедентов судами**; в **традиционных обществах Африки, Азии** широко используется **санкционирование государством признанных в нем обычаев.**

Приоритетным для постсоветских государств (Беларуси, России, Украины и др.) является **правотворчество** государственных структур. Научная концепция законопроекта как результат первого этапа правообразования передается в правотворческий орган, основная задача которого подготовить с учетом научных рекомендаций проект нормативно-правового акта и в установленном процедурном порядке принять его. Социальная практика, отраженная общественным сознанием, воплощается в юридических нормах, приобретает форму всеобщности, обязательности, обеспеченности государством. Наглядно модель правообразования можно представить в виде айсберга, подводная часть которого, наиболее массивная, но невидимая, представляет собой социологическую исследовательскую деятельность по наблюдению за общественными процессами, определению проблем, требующих правового разрешения, выявлению общественных интересов, ожиданий, представлений и других аспектов познавательного характера.

Надводная часть айсберга – правотворческая деятельность соответствующих субъектов правотворческих полномочий – завершается принятием правового нор-

мативного акта. Однако данная схема процесса правообразования является скорее теоретической, нежели практической. Постсоветское государство экономически слабо, демократически недостаточно развито и не располагает достаточными возможностями проводить социологические исследования допроектного этапа процесса создания права. А отсюда – кризис закона и законодательного процесса, конфликт закона и общества, недейственность правовой реформы. Оптимизация процесса образования права связана с постепенным формированием основ гражданского общества. Повышению качества законодательства в реальных условиях будет способствовать совершенствование правотворческой деятельности.

§ 2. Правотворчество: понятие, виды, принципы

Правотворчество (нормотворчество) – особая форма государственной деятельности, завершающая процесс формирования права и состоящая в установлении, изменении и отмене правовых норм. Следует различать два близких понятия **“правотворчество”** и **“законотворчество”**. Результатом правотворческой деятельности являются нормативно-правовые акты различного вида. Законотворческая деятельность направлена на разработку и принятие законодательных актов (см. § 3 главы I).

Субъектами правотворческих полномочий в Беларуси являются **государственные органы, общественные организации и народ, непосредственно участвующий в референдуме по решению важнейших вопросов государственной и общественной жизни** (ст. 73 Конституции Республики Беларусь).

В зависимости от субъектов, осуществляющих правотворческую деятельность, выделяют и **виды правотворчества:**

1. Прямое установление норм права компетентными государственными органами высшего, центрального и местного уровня. К ним в Республике Беларусь относятся Национальное собрание, Президент, Совет Министров, министерства, государственные комитеты, ведомства, местные органы государственной власти и управления, руководители предприятий, учреждений, организаций. Большая часть массива правовых актов издается органами государства в пределах их компетенции (указы, постановления, решения, положения, инструкции и другие).

2. Принятие нормативно-правовых актов общественными организациями по полномочию государственных органов. В практике советского государства достаточно широко использовался этот вид правотворчества. Правотворческая деятельность общественных организаций осуществлялась в двух основных формах: а) относительно самостоятельное правотворчество общественных организаций; б) совместное правотворчество государственных органов и общественных организаций.

Участвуя в относительно самостоятельной правотворческой деятельности, руководящие органы общественных организаций от своего имени разрабатывают нормативно-правовые акты, а соответствующие государственные органы придают им юридический статус. Различают следующие **способы придания** государством правового характера нормам общественных организаций:

Предоставление общественной организации **общего полномочия** на издание нормативных правовых актов по определенным вопросам. Так, согласно действо-

вавшему в советском государстве законодательству, профсоюзным органам было предоставлено право издавать нормативно-правовые акты по вопросам социального страхования, санаторного обслуживания и по некоторым другим вопросам.

Санкционирование государством актов общественных организаций, заключающееся в установлении ими правовых норм по предварительному согласию либо с последующим их утверждением соответствующим органом государства. Этот способ применялся в правотворческой деятельности профсоюзов, кооперации, творческих союзов и других организаций.

Другой наиболее распространенной формой правотворчества в советский период являлось **совместное издание правовых нормативных актов** общественными организациями и органами государства по вопросам, представляющим взаимный интерес. В совместной правотворческой деятельности участвовали профсоюзы, комсомольские организации, потребительская кооперация, творческие союзы.

Практика привлечения общественных организаций к участию в правотворческой деятельности, передачи в их ведение некоторых государственных функций была характерной для многих восточноевропейских стран. В постсоветском обществе наблюдается обратная тенденция: усиливается правотворческая деятельность государственных органов, особенно исполнительной власти, практически отсутствует правотворческая активность общественных организаций.

3. Непосредственное правотворчество народа, осуществляемое в порядке референдума (всенародного голосования). Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме, если иное не будет им определено. Участие граждан в референдуме является, с одной стороны, наиболее демократической формой выражения волеизъявления народа по конкретным вопросам государственной и общественной жизни. С другой стороны, референдум может оказаться инструментом политической борьбы в государстве. Используя расплывчатую, юридически некорректную формулу референдума (перечень вопросов, предложенных для голосования), государство может манипулировать мнением народа в своих политических целях. В государствах со сложившимися демократическими традициями референдум как важнейший институт непосредственной демократии широко используется при разрешении общегосударственных вопросов (о принятии конституции, о политической судьбе территории, на которой проживает население, участвующее в референдуме, о государственных языках, о вступлении в Европейский Союз и т. д.).

В целях создания эффективной правовой системы правотворческая деятельность современных государств должна осуществляться на основе **общих принципов**, представляющих собой исходные положения, которые определяют сущность и характерные черты этой деятельности. Наиболее важными из них в теории права считаются следующие:

1. **Демократизм.** Этот принцип предполагает демократическую процедуру разработки и принятия нормативно-правовых актов субъектами правотворчества; привлечение к участию в их разработке и обсуждении граждан и общественных организаций; проведение всенародных обсуждений наиболее значимых законопроектов, вынесение их на референдум.

2. **Законность.** Суть этого принципа заключается в строгом соблюдении в процессе правотворческой деятельности норм конституции и других законов. Нормативно-правовые акты должны приниматься в пределах компетенции, предоставленной субъектам правотворчества. Должна соблюдаться строгая иерархия принимаемых правовых актов: соответствие всех актов конституции, правовые нормы нижестоящего правотворческого органа не должны противоречить правовым предписаниям вышестоящего. С этой целью устанавливается конституционный контроль, осуществляемый независимыми конституционными судами.

3. **Научность** в организации и осуществлении правотворческой деятельности. Эффективность принимаемых нормативно-правовых актов во многом определяется научным характером подготовительной работы. Следует признать плодотворной практику разработки законопроектов на основе научной концепции, предоставленной группой ученых, специалистов-практиков. В научной концепции должны учитываться новейшие достижения мировой современной науки (юридической, экономической, политологической и т. д.), результаты социологических исследований, анализа правоприменительной практики. Большое значение приобретают предусмотренные Законом “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” от 10 января 2000 г. **планирование нормотворческой деятельности**, включающее разработку государственных программ и ежегодных планов подготовки проектов нормативных правовых актов, и **проведение юридической экспертизы** проектов нормативных правовых актов¹¹.

4. **Профессионализм** как принцип правотворческой деятельности состоит в профессиональной компетенции должностных лиц, причастных к разработке проектов нормативно-правовых актов. Безусловно, нельзя требовать от всех законодателей юридической квалификации, но профессиональная компетентность в сфере их основной деятельности (экономической, технической, экологической, медицинской и т. д.) необходима для обеспечения однозначности содержания конкретных законопроектов. Профессионализм выражается и в деятельности на постоянной основе органа представительной власти – парламента, который в период политических преобразований в посттоталитарных государствах постепенно приобретает опыт законотворчества, овладевает практикой работы в строгих процедурных формах, правовой грамотностью, в том числе знанием основ юридической техники.

5. **Социальная справедливость** проявляется в достижении и закреплении в правотворческом решении компромисса между индивидуальными, социальными и государственными интересами, в справедливом соотношении интересов различных социальных групп. Реализация этого принципа содействует стабильности и социальной солидарности. Этот принцип тесно связан с принципом **обеспечения прав и свобод граждан**. Создаваемые нормативно-правовые акты не должны нарушать общепризнанные принципы международного права в области прав человека, конституционные нормы, закрепляющие права и свободы граждан, нормы других законов. Государство должно обеспечивать провозглашенные им права и свободы.

6. **Обеспечение сочетания стабильности и гибкости законодательства.** Данный принцип состоит в том, что, с одной стороны, законы должны принимать-

¹¹ См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 7. 2/830.

ся на достаточно длительный период их действия, создавать стабильность в регулируемых общественных отношениях. С другой стороны, мобильность общественной жизни, изменения в социальной практике требуют оперативной коррекции правовых механизмов. Законодатель должен учитывать эти обстоятельства. Успех правового порядка заключается в обеспечении балансирования стабильности и необходимых изменений, которое является, по утверждению известного американского социолога права Р. Паунда, “великой задачей социальной инженерии”, разрешаемой субъектами правотворческих полномочий.

Нарушение или игнорирование основных принципов вызывает негативные последствия в правотворческой деятельности: появляются неэффективные нормативно-правовые акты, возникают юридические конфликты, усиливается правовой нигилизм.

§ 3. Конструкция правотворческого процесса

Для обозначения деятельности по разработке и принятию нормативно-правового акта в теории права используется понятие “правотворческий процесс”. **Правотворческий процесс – это длящаяся во времени интеллектуальная деятельность правотворческих структур по созданию нормативно-правовых актов, которая проходит определенные стадии, последовательно и логично сменяющие друг друга.**

Конструкцию правотворческого процесса образуют следующие стадии:

1. Подготовка проекта нормативно-правового акта;
2. Обсуждение проекта;
3. Принятие решения;
4. Опубликование нормативно-правового акта.

Процедуры правотворческого процесса по сравнению с законодательным (см.: § 3 главы 1) менее регламентированы, определяются в большей степени практической целесообразностью и опытом. Безусловно, правотворческий процесс требует юридической регламентации, так как он завершается принятием нормативного правового акта, качество которого во многом предопределено процедурными правилами.

Технология создания нормативного правового акта в Беларуси предусмотрена Законом Республики Беларусь “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”. В частности, в нем определены следующие стадии нормотворческого процесса: 1) планирование нормотворческой деятельности; 2) нормотворческая инициатива; 3) подготовка проекта нормативного правового акта; 4) принятие (издание) нормативного правового акта; 5) включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь; 6) опубликование нормативного акта.

Содержание каждой стадии правотворческого процесса определяется особенностями нормативно-правового акта: его юридической природой, видом, назначением, характером регулируемых общественных отношений. В современный правотворческий процесс включены элементы **планирования**. В Республике Беларусь разработана “Программа подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003–2005 годы и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь”, которая определяет последовательность принятия законов, обеспечивающих программы важнейших направлений экономического и социально-культурно-

го развития общества. **Нормотворческая инициатива** проявляется в возможности субъекта нормотворческой инициативы внести проект нормативно-правового акта или предложение об его издании в соответствующий компетентный орган. Большое значение имеет **стадия подготовки проекта** нормативного правового акта. Она включает в себя обработку информации для составления проекта, разработку проекта, его согласование с заинтересованными официальными структурами, в надлежащих случаях – обсуждение общественностью. К разработке проекта следует привлекать высококвалифицированных специалистов в сферах, требующих правового регулирования общественных отношений, ученых-юристов. Например, в случае подготовки Советом Министров Республики Беларусь проекта постановления по вопросу, касающемуся образования, помимо соответствующих структур Министерства образования, целесообразно привлекать к работе над текстом представителей высшей школы, ведущих специалистов, научных экспертов и т. д.

Обсуждение проекта нормативно-правового акта должно осуществляться на основе демократических принципов: гласности, коллегиальности, широкого привлечения общественности, профессиональной компетентности. При необходимости следует вынести проект на региональное обсуждение населением (например, если проект затрагивает права и законные интересы граждан). При обсуждении правотворческому органу предоставляется возможность: 1) выбора оптимального варианта для обсуждения; 2) внесения дополнений и изменений в проект; 3) признания низкого качества проекта и непригодности его для обсуждения.

Основной стадией правотворческого процесса является **принятие решения по проекту нормативного акта**. Предыдущие стадии создают условия и предпосылки для этой решающей стадии. В практике правотворческой деятельности сложились следующие варианты решения вопроса о принятии нормативно-правового акта: 1) утвердить внесенный проект; 2) воздержаться от утверждения представленного проекта, отклонить его; 3) вернуть проект на доработку. Решения по проекту в коллегиальных правотворческих органах принимаются путем голосования. Нормативный правовой акт считается принятым, когда он официально утвержден и подписан руководством правотворческого органа.

В соответствии с законодательством Республики Беларусь нормативные правовые акты направляются в Национальный центр правовой информации **для включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь** в трехдневный срок со дня принятия (издания) органом, их принявшим (издавшим)¹². **Национальный реестр ведется в целях:** обеспечения единой системы законодательства Республики Беларусь; создания эталонного банка данных правовой информации и комплектования фонда правовых актов Республики Беларусь, поддержания их в контрольном состоянии на бумажных и электронных (магнитных) носителях; обеспечения своевременного информирования государствен-

¹² См.: Указ Президента Республики Беларусь “О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь” от 20 июля 1998 г. № 369 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/1; Закон Республики Беларусь “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” от 10 января 2000 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 7. 2/136; 2002. № 7. 2/830.

ных органов, юридических и физических лиц о законодательстве Республики Беларусь; осуществления межгосударственного обмена правовой информацией. Эта акция способствует доступности правовой информации для граждан Беларуси.

Завершает процесс создания нормативно-правового акта его **опубликование**, доведение до всеобщего сведения текста принятого акта. Опубликование имеет решающее значение для введения акта в действие.

Нормативные правовые акты, поступившие от уполномоченных государственных органов (должностных лиц) в органы официального издания, должны быть **опубликованы не позднее чем в пятидневный срок со дня их поступления**.

Источниками официального опубликования нормативно-правовых актов в Республике Беларусь являются издания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, газеты “Советская Белоруссия”, “Звезда”, “Народная газета”, “Рэспубліка”.

Указы Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь и иные нормативные правовые акты, за исключением декретов Президента и постановлений палат парламента, **вступают в силу со дня включения их в Национальный реестр правовых актов**, если в этих актах не установлен иной срок.

Многие ученые, занимающиеся исследованием проблем правотворчества, предлагают дополнить конструкцию правотворческого процесса стадиями **прогнозирования и оценки правовых последствий действия нормативно-правовых актов**. Научное прогнозирование позволит предвидеть социальные последствия применения тех или иных правовых актов, устранить их негативное воздействие. В целях перспективного решения актуальных проблем функционирования национальной правовой системы и определения основных направлений и способов совершенствования законодательства, всего массива нормативно-правовых актов в Беларуси разработана **Концепция совершенствования законодательства**.

Для повышения качества и эффективности нормативно-правовых актов важное значение имеет овладение приемами **юридической (законодательной) техники**. Культура правотворчества предполагает логически последовательное изложение содержания правового акта, строго выдержанный профессиональный стиль и язык закона, разумное наполнение законодательного текста юридической терминологией. Особые требования предъявляются к изложению правовых норм: текст должен быть кратким, компактным, четким и доступным. Другими особенностями стиля законодательного текста являются директивность и официальность. Директивность выражается в обязательных властных формулировках текста. Официальность документа проявляется в его общеобязательности. Нормативный правовой акт принимается правомочным правотворческим органом, подписывается официальным лицом, публикуется в официальных изданиях.

§ 4. Систематизация нормативно-правовых актов: понятие и виды

В каждом государстве действует достаточно обширный массив нормативно-правовых актов, которые при определенных обстоятельствах нуждаются в изме-

нении, дополнении или отмене. Для упорядочения правового материала используется определенный вид деятельности – систематизация, формы которой менялись в различных правовых системах разных исторических эпох. Так, в древних и средневековых государствах использовалось систематическое изложение правовых обычаев в виде сборников законов – Законы Ману, Законы XII таблиц, Русская Правда, статуты Великого княжества Литовского. В первой трети XIX в. в России под руководством известного государственного деятеля М. М. Сперанского была осуществлена кодификация действующего законодательства. В современном обществе систематизация обеспечивает эффективную правоприменительную деятельность, быстрый поиск необходимого нормативно-правового акта гражданами и должностными лицами. В систематизированном правовом материале гораздо легче обнаружить противоречия, несогласованности, пробелы. Компактные, доступно изложенные нормативные правовые акты служат источниками правовой информации для граждан.

Систематизация нормативно-правовых актов – это деятельность государственных органов по упорядочению действующих нормативно-правовых актов, обеспечению системности права, приведению правового материала в единую, согласованную систему.

К основным видам систематизации относятся **кодификация, инкорпорация и консолидация.**

Кодификация – упорядочение правовых норм, которое сопровождается переработкой их содержания. При кодификации нормативно-правовой материал подвергается существенным изменениям: устаревшие правовые нормы заменяются новыми, устраняются противоречия и несогласованность норм права, при необходимости восполняются пробелы. Результатом кодификации является единый нормативно-правовой акт, регулирующий группу общественных отношений. Кодификационной деятельностью занимаются только компетентные правотворческие органы на основе законных полномочий. Кодификация отражает определенный этап в развитии законодательства.

Основными формами кодификации, используемыми в настоящее время в Республике Беларусь, являются **кодексы, уставы, положения.**

Кодекс – систематизированный законодательный акт, в котором содержатся нормы, регулирующие определенную область общественных отношений. Кодекс чаще всего относится к какой-либо одной отрасли права (например, Гражданский кодекс, Уголовный кодекс, Трудовой кодекс).

Устав – кодифицированный акт, содержащий свод правил, регламентирующих деятельность различных организаций и граждан, их права и обязанности в определенной сфере государственного управления или хозяйственной деятельности (например, устав о дисциплине работников определенной отрасли).

Положение – кодифицированный акт, определяющий правовой статус и порядок деятельности государственных структур (например, положение о министерстве).

Инкорпорация – вид систематизации нормативно-правовых актов, осуществляемый путем объединения их в сборники или собрания правовых актов в хронологическом, алфавитном или ином порядке. Инкорпорация пред-

ставляет собой способ собирания воедино действующих нормативно-правовых актов. Цель инкорпорации – обеспечить пользование правовым массивом. При подготовке инкорпоративных изданий в необходимых случаях осуществляется внешняя обработка текста публикуемого акта (изъятие из текста положений, утративших силу; внесение в текст ранее принятых новых правовых предписаний и т. д.). Но подобная обработка текста акта не сопровождается изменением содержания правовых норм, их переработкой и редактированием.

Различают **официальную инкорпорацию** и **неофициальную**.

Официальная инкорпорация – упорядоченное объединение нормативных правовых актов путем издания компетентными органами сборников (сборников) действующих нормативных актов. Сборники служат официальными источниками правовой информации. На содержащиеся в них акты можно ссылаться при разрешении конкретных юридических дел.

Разновидностями официальной инкорпорации являются **хронологическая** (упорядочение нормативно-правовых актов по времени их издания), **тематическая** (упорядочение нормативно-правовых актов в зависимости от их содержания).

Неофициальная инкорпорация осуществляется учреждениями, организациями и лицами по их инициативе, без обязательного контроля правотворческого органа, имеет справочно-информационный характер.

Результаты неофициальной инкорпорации – сборники актов о труде, по жилищным вопросам, здравоохранению и т. д. – источниками права не являются. Неофициальная инкорпорация может проводиться по хронологическим и тематическим (систематическим) критериям. Она может осуществляться различными ведомствами, учреждениями, учебными заведениями, юрисконсультами и имеет важное информационное значение.

Консолидация – вид систематизации, при которой осуществляется объединение в сводный правовой акт нескольких нормативных правовых актов, регулирующих один и тот же вид общественных отношений.

Особенность консолидации состоит в том, что она содержит некоторые признаки кодификации и инкорпорации. С кодификацией ее сближает то, что сводный акт принимается компетентным правотворческим органом, поэтому она обретает официальный характер. Нормативный материал объединяется, при этом нормы права, включенные в прежние акты, излагаются в логической последовательности, отменяются устаревшие нормы, устраняются повторы и противоречия. Однако консолидация не вносит существенных изменений в правовую регламентацию общественных отношений, и это сближает ее с инкорпорацией. Консолидация используется для объединения однородного правового материала, сокращения количества актов, регулирующих определенную сферу общественных отношений.

Свод законов – полное систематизированное собрание, включающее законы и важнейшие подзаконные нормативно-правовые акты национальной правовой системы. Подготовка Свода законов Республики Беларусь осуществляется в настоящее время Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

Учебники и учебные пособия

Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник. М.: Изд-во НОРМА, 2001. Гл. 3, 4.

Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. М. Н. Марченко. М.: Зерцало, ТЕИС, 1996. Лекции 19, 22.

Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М.: Изд-во НОРМА, 2001. Гл. 20.

Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юрист, 2001. Темы 16, 18.

Дополнительная литература

Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999.

Богдановская И. Ю. Прецедентное право. М., 1993.

Давид Рене. Основные правовые системы современности. М., 1988.

Дробязко С. Г. Правовые законы – юридическая основа всего нормотворчества // Актуальные вопросы нормотворчества в Республике Беларусь: Материалы научно-практической конференции, 21 декабря 2001 г. Мн., 2001.

Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2000.

Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000.

Зивс С. А. Источники права. М., 1981.

Керимов Д. А. Законодательная техника: Научно-методическое и учебное пособие. М., 1998.

Кросс Р. Прецедент в английском праве / Пер. с англ. М., 1985.

Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996.

Поленина С. В., Сильченко Н. В. Научные основания типологии нормативно-правовых актов в СССР. М., 1987.

Соколова А. А. Субъективные факторы и их оценка в правообразовании // Право и демократия. Вып. 4. Мн., 1991.

Тихомиров Ю. А. Теория закона. М., 1982.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ГЛАВА 1.	
ФОРМЫ (ИСТОЧНИКИ ПРАВА)	4
§ 1. Понятие и виды форм (источников) права	4
§ 2. Понятие и виды нормативно-правовых актов	7
§ 3. Закон. Законодательная процедура	8
§ 4. Классификация законов	12
§ 5. Виды подзаконных нормативно-правовых актов	13
§ 6. Действие нормативно-правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц	16
ГЛАВА 2.	
ПРАВООБРАЗОВАНИЕ. ПРАВОТВОРЧЕСТВО	19
§ 1. Понятие правообразования	19
§ 2. Правотворчество: понятие, виды, принципы	22
§ 3. Конструкция правотворческого процесса	25
§ 4. Систематизация нормативно-правовых актов: понятие и виды	27
РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА	30
Учебники и учебные пособия	30
Дополнительная литература	30

Учебное издание

Соколова Алла Анатольевна

Законодательный процесс: основные понятия и институты

Учебно-методическое пособие

Редактор *А. А. Сычёв*
Корректор *Е. В. Савицкая*
Компьютерная верстка *Т. В. Дугановой*

Подписано в печать 12.03.2003 г. Формат 84х108 ¹/₃₂.
Бумага офсетная. Гарнитура "Офисина".
Уч.-изд. л. 1,95. Усл. печ. л. 1,68. Тираж 300 экз. Заказ № 473.

Европейский гуманитарный университет,
ЛВ № 438 от 30.10.2000 г.
220030, г. Минск, пр. Ф. Скорины, 24.

По вопросам приобретения литературы обращаться
по тел. (017) 232 70 36, e-mail: publish@ehu.by

Отпечатано на ризографе
Образовательно-гуманитарного фонда "ХУМАНИТАС".
ЛП № 265 от 29.09.2000 г.