

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

УДК 340.1

## ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

**В. В. Седельник, С. Е. Чебуранова**

*Гродненский государственный университет им. Янки Купалы*

Поступила в редакцию 20 августа 2022 г.

**Аннотация:** в статье дается анализ специфики становления и развития законодательной регламентации той разновидности юридической техники, которая связана с правотворческой деятельностью. Показывается объективная обусловленность разработки Закона о нормативных правовых актах 2018 года и его регулятивный потенциал. Авторы обращают внимание на достоинства данного Закона, а также на те положения, которые имеют дискуссионный характер. Отмечается, что перспективы развития нормотворческой юридической техники связаны с процессами внедрения цифровых технологий.

**Ключевые слова:** юридическая техника, закон о нормативных правовых актах, требования нормотворческой техники, законодательство.

## PECULIARITIES OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEGISLATIVE REGULATION OF LAW-MAKING TECHNIQUE IN THE REPUBLIC OF BELARUS

**V. V. Sedelnik, S. E. Cheburanova**

*Grodno State University named after Yanka Kupala*

**Abstract:** the analysis of specificity of formation and development of legislative regulation of that kind of legal technique which is connected with law-making activity is given in the article. The objective necessity of development of the Law on normative legal acts 2018 and its regulatory potential are shown. The authors draw attention to the merits of this Law, as

---

© Седельник В. В., Чебуранова С. Е., 2023

well as to those provisions that have a controversial nature. It is noted that the prospects for the development of normative legal technique are associated with the processes of implementation of digital technologies.

**Key words:** legal technique, law on normative legal acts, requirements of normative technique, legislation.

Проблематика юридической техники имеет многогранный характер, обусловленный рядом причин, в числе которых специфика юридической деятельности в различных сферах жизни общества, особенности доктринального осмысления правовых феноменов, а также культурно-цивилизационные аспекты развития правовых систем. Особое значение в усилении внимания ученых правоведов и юристов-практиков к вопросам юридической техники имеют реформы системы права и законодательства, которыми богата отечественная правовая история. После распада СССР все бывшие советские республики вынуждены были в короткое время сформировать национальную систему объективного права, адекватную новым социально-экономическим и политическим реалиям. Необходимо отметить, что в Беларуси еще до официального прекращения существования СССР как государственного образования были сделаны значимые шаги по пути формирования независимой национальной правовой системы. Важнейшим шагом в этом направлении стало принятие 27 июля 1990 года Декларации «О государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики»<sup>1</sup>. Данным документом провозглашалось верховенство на территории Беларуси Конституции БССР и ее законов.

Выстраивание объективного права как сердцевины правовой системы происходило отнюдь не стихийно. В 1992 году по инициативе Комиссии по законодательству Верховного Совета Республики Беларусь была разработана Концепция судебной реформы, конечной целью которой было создание независимой и самостоятельной судебной власти. Следующим шагом стало принятие в 1994 году акта высшей юридической силы – Конституции Республики Беларусь, определившей основы общественного строя, форму правления, организацию центральных и местных органов власти и другие основополагающие институты, нормы и ценности правового государства. Впервые в Беларуси был введен институт президентства.

Создание правовой основы постсоветского белорусского государства осуществлялось весьма интенсивно, в этом процессе принимали участие многие субъекты правотворческой деятельности. Поэтому

<sup>1</sup> Декларация «О государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики» от 27 июля 1990 года. URL: <https://constitutions.ru/?p=2941> (дата обращения: 05.08.2022 г.).

вполне логичным стало образование в октябре 1997 года Национального центра правовой информации, приоритетными направлениями деятельности которого стали формирование информационно-правовых ресурсов различного типа и распространение правовой информации с использованием современных компьютерных технологий, в том числе сети Интернет.

Во второй половине девяностых годов прошлого столетия в процессе становления белорусского права произошел качественный скачок – началась его кодификация. Следует особо подчеркнуть, что процесс кодификации начался с важнейших отраслей частного и публичного права: гражданского, семейного, трудового и уголовного. Одновременно законодатель систематизировал нормы о процессуальной защите прав субъектов соответствующих материальных правоотношений: наряду с традиционными Гражданским процессуальным и Уголовно-процессуальным кодексами был разработан и принят Хозяйственный процессуальный кодекс. За очень короткое время – с 1998 по 2000 год в Республике Беларусь было разработано и принято свыше десяти кодифицированных актов, в том числе Гражданский кодекс, а также ряд кодексов, ранее не известных белорусскому праву – Избирательный и Банковский.

Интенсивная правотворческая деятельность закономерно обусловила повышение внимания к вопросам юридической техники, в особенности той ее разновидности, которая связана с нормотворчеством. Поэтому разработка и принятие на рубеже XX–XXI столетий Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» представляется последовательным шагом белорусского законодателя, направленным на приведение в стройную, единую систему различных правил и норм, связанных с подготовкой и оформлением одного из ведущих источников права – нормативного правового акта. Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»<sup>2</sup> вступил в действие 21 января 2000 года. Он включал 5 разделов, 18 глав и 80 статей, в которых излагались основополагающие требования к нормативным правовым актам, их виды, правила определения их юридической силы, указывались требования к их тексту, порядку принятия и т.д. Не будет преувеличением полагать, что данный законодательный акт способствовал преодолению диффузии (разброса) правил правотворческой техники, которые ранее содержались в актах различного наименования и юридической силы: от Конституции до методических указаний, разрабатывавшихся министерствами и ведомствами.

Закон о нормативных правовых актах регулировал вопросы нормотворческой техники около двух десятилетий. С учетом все возрастающей скорости социальных изменений и, соответственно, динамики законо-

<sup>2</sup> Закон Республики Беларусь № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. URL: <http://belzakon.net> (дата обращения: 20.07.2022 г.).

творчества, время действия этого документа можно считать вполне приемлемым. Специалистами отмечается, что ежегодно в стране принимается порядка 10 тыс. нормативных правовых актов, из которых только 5–8 % являются законодательными актами, около 10 % – постановлениями Правительства, остальные – решениями республиканских и местных органов<sup>3</sup>. С 1 февраля 2019 года в Республике Беларусь вступил в действие новый Закон «О нормативных правовых актах»<sup>4</sup> (далее – Закон об НПА 2018 года). В отличие от предыдущего Закона, новый документ содержит только главы – их стало меньше – 10, в нем нет разделов. Количество статей осталось практически прежним – 79.

Остановимся на некоторых его положениях, которые представляются заслуживающими внимания. Прежде всего, неизменной осталась дефиниция нормотворческой техники – как и в предыдущем Законе, под таковой понимается система правил подготовки проектов нормативных правовых актов. Полагаем, что данное определение не самое удачное, поскольку оно является слишком узким, обедняющим содержание нормотворческой техники. Здесь весьма уместным видится вопрос о том, относятся ли к нормотворческой технике правила опубликования нормативных правовых актов, вступления их в силу и некоторые другие предписания, связанные не только с разработкой проектов нормативных правовых актов, но и другими стадиями нормотворческой деятельности.

Требования нормотворческой техники сконцентрированы в главе 4 Закона об НПА 2018 года. Среди такого рода требований закрепляются логичность построения проекта соответствующего акта, краткость, точность изложения правовых предписаний, единство терминологии, ясность, простота и доступность языка его текста, полнота правового регулирования общественных отношений и т.д.

Одной из особенностей Закона об НПА 2018 года является наличие Приложения «Требования нормотворческой техники», которое состоит из 10 глав и 84 пунктов. Впечатляет детальная проработка, если не сказать, скрупулезность регламентирования разнообразных элементов такого рода техники. Для большей наглядности данных требований в Приложении приводятся примеры правильного и неправильного оформления нормативно-правовых актов, в том числе их реквизитов.

Достоинством Закона об НПА 2018 года, на наш взгляд, является то, что в нем содержится более приемлемый вариант разграничения нормативных и ненормативных актов: кардинальное значение законодатель

<sup>3</sup> Коваленко Е. И. Планово, оперативно, качественно – новое в законодательстве о нормотворческой деятельности // Право.by. Научно-практический журнал. 2021. № 1. С. 5– 12.

<sup>4</sup> О нормативных правовых актах : закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З. URL: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=108640&ysclid=lgcd8eb09352528790](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=108640&ysclid=lgcd8eb09352528790) (дата обращения: 25.07.2022 г.).

придает наличию или отсутствию норм права в соответствующем акте. При этом примечательным моментом является, по нашему мнению, тот факт, что система нормативных правовых актов, согласно ст. 3 данного Закона, представляет не что иное, как законодательство. К законодательству отнесен весьма внушительный перечень таких актов – начиная с Конституции Республики Беларусь и завершая техническими нормативными актами. Согласно ст. 2 Закона об НПА 2018 года к числу законодательных актов отнесены Конституция Республики Беларусь, законы, декреты и указы Президента Республики Беларусь. В соответствии с изменениями и дополнениями Конституции, принятыми на республиканском референдуме 27 февраля 2022 года, Глава государства издает только указы и распоряжения. Декреты как разновидность нормативных актов больше не издаются. К законодательным актам относятся, очевидно, и решения Всебелорусского народного собрания – высшего представительного органа народовластия Республики Беларусь, определяющего стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающего незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие. Таким образом, изменения и дополнения в Основной закон белорусского государства корректируют и модель законодательных актов, предусмотренную Законом об НПА 2018 года.

Важной новеллой представляется норма о прогнозировании последствий принятия нормативно-правового акта: установлено, что такое прогнозирование – исследование, направленное на проведение оценки возможности достижения целей издания названного акта, вариантов развития общественных отношений, обусловленных его принятием (изданием), а также анализ последствий непринятия такого акта (ст. 45 Закона об НПА 2018 года). При этом в данном Законе конкретизируются разновидности последствий, которые подлежат оценке при прогнозировании – финансово-экономические, социальные, экологические. Законодатель требует, чтобы соответствующий прогноз осуществлялся на стадии планирования нормотворческой деятельности тем государственным органом, который инициирует подготовку проекта соответствующего нормативного акта.

Еще одним новым положением Закона об НПА 2018 года является закрепление форм публичного обсуждения проектов нормативно-правовых актов. Предусматривается возможность общественного или профессионального обсуждения подобных актов не только путем парламентских слушаний или в средствах массовой информации, но и другими, не противоречащими законодательству способами, например, через глобальную компьютерную сеть Интернет на сайте «Правовой форум Беларуси».

Имеются, на наш взгляд, и такие нормы, которые представляются спорными. Так, весьма неоднозначным выглядит наименование ст. 35

Закона об НПА 2018 года «Меры по обеспечению стабильности правовой системы». В названной статье содержится запрет на внесение изменений в нормативный акт в течение года после его принятия (издания). Правда, запрет имеет гибкий характер – изменения возможны, как правило, на основании требований нормативного акта большей юридической силы. Отметим, что в современной правовой доктрине существует широко признанный подход к правовой системе как категории, охватывающей весьма обширный круг юридических явлений, в том числе правовых норм, связанных между собой, а также осуществление, реализацию этих норм в деятельности субъектов права и, наконец, идейные, концептуальные элементы, отражающие представления о праве и отношение к нему как социальному регулятору со стороны различных слоев общества. Иными словами, система норм права, законодательство выступают сердцевиной правовой системы, но не тождественны ей. Поэтому полагаем, что более верным было бы использовать следующее наименование вышеуказанной статьи: «Меры по обеспечению стабильности законодательства».

Имеются и некоторые другие положения Закона об НПА 2018 года, которые представляются не вполне последовательными и логичными. Например, Постановления Пленума Верховного Суда отнесены к числу актов нормативно-правового характера, а акты Конституционного Суда к числу таковых не отнесены. Думается, что более приемлемым был в этом смысле подход законодателя в Законе о нормативных актах 2000 года, в котором к числу нормативных относились акты и Верховного Суда, и Конституционного Суда.

В целом же можно сделать вывод, что за относительно короткое время в постсоветской Беларуси законодательное обеспечение нормотворческой техники не только сформировалось, но и успешно развивается, обогащаясь новыми правовыми инструментами и средствами. Перспективы же развития юридической техники в сфере нормотворчества связаны, как и в других сферах жизни общества, со все более широким внедрением и использованием цифровых технологий. Именно в этом русле и следует рассматривать Указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 года «О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности»<sup>5</sup>. Уместно заметить, что с 1 июля 2022 года нормотворческая деятельность государственных органов и организаций в полном объеме должна осуществляться посредством новой автоматизированной системы по обеспечению нормотворческого процесса (АИС «Нор-

---

<sup>5</sup> О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 // ЭТАЛОН, Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2022.

мотворчество»), разработка которой возложена на Национальный центр правовой информации Республики Беларусь.

### Библиографический список

Декларация «О государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики» от 27 июля 1990 года. – URL: <https://constitutions.ru/?p=2941> (дата обращения: 05.08.2022 г.).

Коваленко Е. И. Планово, оперативно, качественно – новое в законодательстве о нормотворческой деятельности / Е. И. Коваленко // Право.by. Научно-практический журнал. – 2021. – № 1. – С. 5–12.

О нормативных правовых актах : закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З. – URL: [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=108640&ysclid=lgcd8eb09352528790](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=108640&ysclid=lgcd8eb09352528790) (дата обращения: 25.07.2022 г.).

О нормативных правовых актах Республики Беларусь : закон Республики Беларусь № 361-З от 10.01.2000 г. – URL: <http://belzakon.net> (дата обращения: 20.07.2022 г.).

О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности : указ Президента Респ. Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН, Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

### References

Declaration “Of state sovereignty of the Belarus Soviet Socialist Republic” of July 27, 1990. – URL: <https://constitutions.ru/?p=2941> (date of access: 05.08.2022).

Kovalenko E. I. Planned, promptly, qualitative – new in the legislation on norm-making activity / E. I. Kovalenko // Pravo.by. Scientific and practical journal. – 2021. – N. 1. – Pp. 5–12.

On normative legal acts : law of the Belarus Republic of July 17, 2018 N. 130-Z. – URL: [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=108640&ysclid=lgcd8eb09352528790](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=108640&ysclid=lgcd8eb09352528790) (date of access: 25.07.2022).

On normative legal acts : law of the Belarus Republic of January 10, 2000 N. 361-Z. – URL: <http://belzakon.net> (date of access: 20.07.2022).

On the improving the efficiency and quality of the norm-making activity : decree of the President of the Belarus republic of November 17, 2020 N. 415 [Electronic source] // Etalon, Law of the Belarus Republic / National center of legal information. – Minsk, 2022.

### Для цитирования:

Седельник В. В., Чебуранова С. Е. Особенности становления и развития законодательной регламентации правотворческой техники в Республике Беларусь // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2023. № 1. С. 138–145.

### Recommended citation:

Sedelnik V. V., Cheburanova S. E. Peculiarities of the formation and development of legislative regulation of law-making technique in the Republic of Belarus // Journal of Legal Anthropology and Conflictology. 2023. N. 1 (2). Pp. 138–145.

### **Сведения об авторах**

*Седельник Валерия Валерьяновна* – заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета Гродненского государственного университета им. Янки Купалы, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: v.sedelnik58@mail.ru

*Чебуранова Светлана Егоровна* – декан юридического факультета Гродненского государственного университета им. Янки Купалы, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: cheburanova\_se@grsu.by

### **Information about authors**

*Sedelnik Valeria Valerianovna* – Head of the Department of Theory and History of State and Law of the Faculty of Law of the Grodno State University named after Yanka Kupala, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: v.sedelnik58@mail.ru

*Cheburanova Svetlana Egorovna* – Dean of the Faculty of Law of the Grodno State University named after Yanka Kupala, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: cheburanova\_se@grsu.by