

УДК 340.134

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО УКРАИНЫ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ: ВОЗМОЖНОСТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В. М. КОСОВИЧ¹⁾

¹⁾Львовский национальный университет им. Ивана Франко,
ул. Университетская, 1, 79000, г. Львов, Украина

Анализируется законодательное регулирование статуса нормативно-правового акта в Республике Беларусь и на Украине. Внимание сосредоточено на Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» и проекте Закона Украины «О нормативно-правовых актах». Констатируется сходство этих документов в определении понятия «нормативно-правовой акт», юридической формализации нормотворческой техники и нормотворческой технологии. Предложено с учетом современных доктринальных подходов дополнить данные документы нормами, закрепляющими при проектировании законодательных актов правила использования таких средств нормотворческой техники, как юридические конструкции, принципы права, правовые дефиниции, презумпции, фикции, аксиомы. Сформулирована модель юридической нормы, призванной легализовать такую стадию нормотворческого процесса, как правотворческий мониторинг.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт; законодательство о нормативно-правовых актах; нормотворческая техника; нормотворческий процесс; правотворческий мониторинг.

THE LEGISLATION OF UKRAINE AND THE REPUBLIC OF BELARUS ABOUT THE NORMATIVE LEGAL ACTS: OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT

V. M. KOSOVYCH^a

^aIvan Franko National University of Lviv, Universytetskaya street, 1, 79000, Lviv, Ukraine

The article is devoted to analysis of legal regulation of normative legal act status in the Republic of Belarus and in Ukraine. The focus is on the Law of the Republic of Belarus «About normative legal acts» and the draft of Law of Ukraine «About the regulatory legal acts». The author notes the similarity of these documents in the definition of «normative legal act», the legal formalization of rule-making technic and rule-making technology. Based on today doctrinal approaches, it is proposed to complement these documents by the norms, that stipulate during the regulations designing, rules of the usage of such funds of rule-making technics, as a legal structures, law principles, legal definitions, presumptions, fictions, postulates. The model of legal norm, that is devoted to legalize such a stage in the lawmaking process as legislative monitoring, is formulated.

Key words: normative legal act; the legislation about the normative legal acts; normative technics; legislative process; legislative monitoring.

Образец цитирования:

Косович В. М. Законодательство Украины и Республики Беларусь о нормативных правовых актах: возможности усовершенствования // Журн. Белорус. гос. ун-та. Право. 2017. № 1. С. 14–19.

For citation:

Kosovych V. M. The legislation of Ukraine and the Republic of Belarus about the normative legal acts: opportunities for improvement. *J. Belarus. State Univ. Law*. 2017. No. 1. P. 14–19 (in Russ.).

Автор:

Виталий Мирославович Косович – доктор юридических наук, доцент; заведующий кафедрой теории и философии права юридического факультета.

Author:

Vitaliy Kosovych, doctor of science (law), docent; head of the department of the theory and philosophy of law, faculty of law.
kosovych_v@ukr.net

Одной из особенностей формирования национального законодательства бывших республик Советского Союза после его распада стало принятие законов о нормативно-правовых актах (НПА). История создания этих важнейших для правового регулирования общественных отношений документов в разных государствах имела свои особенности. Так, Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» принят 10 января 2000 г., Закон Республики Молдова «О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления» датируется 18 июля 2003 г., на Украине и в Российской Федерации процесс проектирования и принятия данного правового акта продолжается до настоящего времени. Сравнительный анализ действующих и модельных законов об определяющем источнике права постсоветских государств указывает на несомненную позитивность этих актов и возможности их развития, что актуализирует заявленную проблематику.

Вопрос создания законодательства о НПА всегда вызывал активный интерес у ученых и практиков. Среди первых разработчиков проекта Закона Украины «О законах и законодательной деятельности» были Н. И. Козюбра и А. И. Ющик, в России над аналогичным документом работали И. Ф. Казьмин, А. С. Пиголкин, С. В. Поленина. Заслуживает особого внимания комментарий к Закону Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» Г. А. Василевича. Однако научные дискуссии, разные мнения практиков, а также развитие техники правового регулирования указывают на наличие возможностей усовершенствования действующего и планируемого к изданию законодательства о НПА.

Для иллюстрации таких возможностей в рамках данного исследования обратим внимание на отдельные моменты, которые, по нашему мнению, могут вызвать научно-практический интерес и дискуссии, которые будут способствовать развитию украинского и белорусского законодательства о НПА.

Наши исследования возможностей планируемого к изданию законодательства Украины о НПА опубликованы в нескольких статьях и монографии. Поскольку в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и проекте Закона Украины «О нормативно-правовых актах» [1] несложно заметить существенные совпадения (определения терминов, структура, предмет и принципы регулирования и т. д.), основное внимание для большей заинтересованности белорусских коллег обратим на законодательство Республики Беларусь.

Особенностью базовых законов является наличие специальных статей, посвященных определению основных терминов и понятий. Такая ста-

тья содержится и в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Характер закрепленных в ней терминов и их определений указывает на целесообразность дискуссии о возможностях содержательного усовершенствования некоторых из них. Так, в ст. 1 данного закона установлено, что *нормотворческая деятельность* – научная и организационная деятельность по подготовке, экспертизе, изменению, дополнению, принятию (изданию), *толкованию*, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов. Введение в систему этапов нормотворчества такой разновидности юридической деятельности, как толкование НПА, представляется нецелесообразным, поскольку в теории права доминирует позиция, согласно которой толкование юридических норм наиболее значимо в правоприменительных процессах [2, с. 134; 3, с. 765; 4, с. 180]. Если рассматривать толкование права как форму правоконкретизации, то следует учитывать, что оно должно быть официальным, поскольку, как известно, толкование может являться также научным или обыденным. Статья 70 «Порядок официального толкования нормативных правовых актов» Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» размещена в разделе IV «Действие и реализация нормативных правовых актов», а не в разделе III «Нормотворческий процесс». Согласно ст. 1 указанного закона *нормотворческий процесс* – это «нормотворческая деятельность нормотворческих органов (должностных лиц) по разработке и принятию (изданию) нормативных правовых актов, введению их в действие». Редакция данного определения также неидеальна, поскольку нормотворческий процесс отождествляется с нормотворческой деятельностью, определение которой по субъектным и функциональным компонентам значительно шире. Точнее было бы, исходя из смысла оцениваемых норм, рассматривать нормотворческий процесс как стадию (этап) нормотворческой деятельности. Возникает также вопрос: почему субъекты нормотворческого процесса – нормотворческие органы (должностные лица) – прямо не названы субъектами нормотворческой деятельности?

По убеждению большинства современных юристов, качество НПА в значительной мере зависит от уровня использования при их создании инструментария нормотворческой техники. Это подтверждает и ст. 9 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», которая к общим требованиям, предъявляемым к НПА, относит и их соответствие нормотворческой технике. Закономерным и правильным является размещение в данном акте специального раздела «Нормотворческая техника», который вызывает наибольший

интерес, поскольку вопросы нормотворческой техники сегодня получили интенсивное развитие и активно реализуются в правотворческой практике. Нормотворческая техника в соответствии с законом включает требования к оформлению, структуре, языку, терминологии НПА. В то же время в юридической литературе все чаще реализуется подход, при котором средства нормотворческой техники делятся на используемые для содержательного наполнения НПА и применяемые для создания их формы [5, с. 169–177]. Исследователь М. Л. Давыдова указывает, что юридическая техника при таком понимании «призвана обеспечить не только внешнюю “красоту” правовых актов, но и их соответствие жизненным реалиям, адекватное отображение общественных потребностей» [6, с. 38]. О средствах нормотворческой техники, использование которых в процессе создания НПА способствует содержательному качеству последних, ни в действующем законодательстве Республики Беларусь, ни в проектах законодательства Украины о НПА никакой информации, кроме отдельных логических требований, не содержится. Это объясняется комплексом причин, среди которых можно выделить следующие: дискуссионность правил использования таких средств нормотворческой техники, их внешнюю незаметность для неспециалистов в вопросах нормопроектирования и минимальное использование в международной нормотворческой практике. Исследователи отмечают, что в связке содержательных и формальных компонентов нормотворческой техники приоритет должен отдаваться первым, поскольку именно они используются для создания нормативно-правовых предписаний. Средства оформления юридической нормы в статье НПА также важны, но они имеют дополнительный характер. Например, общеизвестная юридическая конструкция состава преступления создана на основе содержательных связей четырех неотъемлемых элементов противоправного деяния. В уголовном законодательстве Украины и Беларуси определения преступления, очевидно, имеют различия, но их содержание одинаково. Наконец, качество действующего законодательства оценивают не в плане его стилистического совершенства, а как потенциальную возможность удовлетворять определенные интересы общества.

Данная ситуация обязывает к рассмотрению возможных вариантов дополнения законодательства о НПА юридическими нормами, касающимися содержательного инструментария нормотворческой техники. Нормативной регламентации требует определение средств оформления юридической нормы, а также приемы, правила, способы, условия их использования в процессе проектирования НПА. Исследование возможностей предлагаемой регламентации осуществлено нами в монографии [7].

В данной статье сосредоточим внимание только на выводах, сформулированных в форме юридических норм, которые, с нашей точки зрения, целесообразно ввести в законодательство о НПА. При этом основной акцент стоит сделать на определении, условиях и правилах использования того или иного средства нормотворческой техники. Перечислим нормы, которыми мы предлагаем дополнить законодательство о нормативно-правовых актах.

1. Определение терминов:

- дефиниция (определение) термина НПА – это раскрытие содержания обозначенного им понятия путем выделения его основных признаков;
- логические средства нормопроектирования – это система логических требований и правил, используемых во время создания проекта НПА;
- правовая аксиома – это общеизвестный постулат, прямо или опосредованно отображенный в юридической норме;
- правовая фикция – это нормативно зафиксированная возможность установления юридической значимости несуществующих или недостоверных фактов;
- принципы права как средства нормопроектной техники – это обусловленные закономерностями социального бытия исходные начала (идеи), которые закрепляются в НПА в целях определения содержания и направлений правового регулирования;
- юридическая конструкция – это нормативно закрепленная модель системы типовых структурированных правовых явлений, предназначенная для формирования правовых норм.

2. Общие требования к содержанию НПА:

- отображение в юридических нормах реальных общественных отношений;
- закрепление доминирующих социальных ценностей, соответствие аксиологическим и правовым установкам большей части общества;
- обеспечение принципа верховенства права;
- согласованность нормативных предписаний с доминирующими моральными нормами;
- целесообразность и обоснованность создания НПА.

3. Логические требования к НПА:

- тождество (термины и словообразования, обозначающие одни и те же понятия, должны использоваться в одном и том же понимании);
- непротиворечие (между нормативно-правовыми предписаниями создаваемого и других НПА не должно быть противоречий);
- «исключенное третье» (нормативно-правовые предписания должны устанавливать однозначные, реальные и конкретные правила поведения субъектов права);
- последовательность изложения текста НПА (сохранение логической связи между компонентами проекта НПА, причинно-следственной связи

между устанавливаемыми правовыми явлениями, осуществление перехода от общих положений к более конкретным);

- согласованность (проектируемые нормативно-правовые предписания и НПА должны соответствовать действующим нормативно-правовым предписаниям и НПА);
- системность (создаваемые НПА являются составной частью системы законодательства и должны занимать в ней свое функционально определенное место);
- недопустимость дублирования (нормативно-правовые предписания не могут повторять уже действующие нормативно-правовые предписания).

4. Принципы права

4.1. Принципы права должны использоваться в проектах создаваемых НПА при наличии следующих предпосылок (оснований):

- необходимость закрепления принципов права, входящих в систему стандартов международного права;
- воспроизведение принципов права, закрепленных в НПА, которые ранее регулировали эту категорию общественных отношений;
- создание НПА, нормативные предписания которых конкретизируют принципы права, закрепленные в конституционных нормах;
- присутствие доктринальных выводов и убежденность правового сообщества в понимании определенных принципов права и обязательности их нормативного признания;
- необходимость закрепления принципов права, особенно отраженных в тексте НПА, в целях их выделения в специальной норме и предоставления им методологического значения;
- присутствие правовых аксиом отраслевого правового регулирования и целесообразность их выделения в форме принципов права.

4.2. Закрепление принципов права в НПА должно осуществляться в соответствии со следующими правилами:

- в статьях НПА, которые определяют основы соответствующего законодательства, должны закрепляться основополагающие принципы права и принципы, определяющие социальную направленность отраслевого праворегулятивного воздействия;
- принципы права должны фиксироваться в кодексах и законах, которые являются базовыми для регулирования определенной сферы общественных отношений;
- принципы права целесообразно излагать в начале текста НПА в специальной статье;
- названия принципов права должны сопровождаться их нормативной интерпретацией.

4.3. Формулировка (изложение) принципов права в статьях НПА должна осуществляться с соблюдением языковых норм и требований к дефинициям.

5. Дефиниции (определения) терминов НПА

5.1. Определение терминов необходимо присвоить в следующих случаях:

- понятие оформлено с помощью слов, которые часто используются в повседневной речи и вызывают неоднозначные содержательные интерпретации;
- с учетом цели проектируемого нормативно-правового акта термину предоставляется не общераспространенное, а специализированное значение;
- термин по-разному трактуется юридической наукой и практикой;
- термин является неточным;
- имеют место редко употребляемые термины;
- употребляются малоизвестные иностранные термины;
- используются сложные юридические термины.

5.2. Основные требования к дефинициям:

- отображение только существенных признаков обобщенных явлений, эти признаки должны иметь правовое значение;
- охват всего класса явлений, обозначенных соответствующим понятием;
- адекватность: объем дефиниций должен соответствовать понятиям, которые они определяют;
- отсутствие в дефинициях определяемых терминов;
- наличие признака, свойственного только понятию, которое определяется, и отсутствующего в других понятиях этого же рода;
- отсутствие противоречий с обычным значением термина;
- отсутствие определения неизвестного через неизвестное, объяснения через отрицание;
- краткость;
- отсутствие формально не определенных, прежде всего оценочных, терминов.

5.3. Правовые дефиниции должны размещаться в начале НПА.

6. Юридические конструкции

6.1. Юридические конструкции должны соответствовать следующим требованиям:

- полнота – способность регулировать все типичные общественные отношения, несмотря на их индивидуальные особенности, наличие всех элементов юридической конструкции;
- согласованность с другими юридическими конструкциями и нормативно-правовыми предписаниями;
- простота и содержательная определенность – применение только тех терминов, которые непосредственно обозначают структурные элементы юридической конструкции, текстуальное оформление и смысловая нагрузка которых не требуют толкования и не вызывают разного понимания в процессе реализации и применения юридической конструкции;
- постоянство (стабильность) – способность отражать основные принципы правового регулирования

определенного типа общественных отношений и не зависеть от изменений в НПА;

- технико-юридическое совершенство – отсутствие пробелов и дублирований, соблюдение терминологических и стилистических правил.

6.2. Использование юридических конструкций в проектах НПА должно иметь следующие основания:

- наличие доктринально признанных юридических конструкций, которые целесообразно ввести в текст создаваемого НПА;

- отражение и закрепление конструкцией стандартов определенной отрасли права;

- обязательность нормативной формализации юридической природы типичных государственно-правовых явлений;

- необходимость абстрагирования от многообразия форм в пределах определенной группы общественных отношений, требующих правового регулирования, и выделение основных взаимосвязанных элементов будущих правоотношений;

- потребность в создании типизированных законодательных моделей, которые отражают структурированные правоотношения и в перспективе могут стать основой других нормативно-правовых предписаний;

- необходимость объединения в единое логически завершенное целое содержательно связанных, однако формально различных элементов правоотношений.

7. Правовые презумпции, фикции, аксиомы

7.1. Правовые презумпции отражают взаимосвязанные и повторяющиеся правовые явления вероятностного характера.

7.2. Для использования правовых презумпций в тексте НПА существуют следующие предпосылки (основания):

- необходимость создания норм для регулирования однородных социальных отношений, которые характеризуются устойчивыми системными связями и закономерностями, повторяемостью, тождественными формами внешнего проявления и единственной социальной значимостью при отсутствии других средств правотворческой техники для влияния на такие общественные отношения;

- вероятностная положительная значимость правового воздействия на общественные отношения в перспективе;

- необходимость правовой экономии;

- подтверждение юридической практикой истинности нормативных предположений.

7.3. Правовые фикции регламентируют неистинные юридически значимые факты.

7.4. Для использования юридических фикций в тексте НПА существуют следующие предпосылки (основания):

- необходимость закрепления положений, которые заведомо не являются истинными на момент

их введения в НПА, однако необходимы для достижения целей закона (законодателя);

- потребность в регулировании правовых отношений на основе таких социально значимых фактов, которые заведомо недостоверны или вероятно ложны, в частности в обеспечении прав субъектов правоотношений, возникновение, изменение или прекращение которых связаны с такими фактами.

7.5. Правовые аксиомы закрепляют общепризнанные правовые положения.

7.6. Для использования правовых аксиом в тексте НПА существуют следующие предпосылки (основания):

- необходимость юридической формализации общепризнанных правовых положений;

- необходимость закрепления основных принципов права и правового регулирования;

- необходимость создания концептуальных базовых юридических норм.

7.7. Правовые презумпции, фикции и аксиомы должны закрепляться в статьях НПА с соблюдением требований к структуре юридической нормы, использованием формально определенных терминов, соблюдением норм литературного языка.

Средством определенной формализации процесса создания НПА служит раздел III «Нормотворческий процесс» Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Всячески поддерживая наличие в белорусском законодательстве соответствующих нормативных предписаний, хотим обратить внимание на то, что в современной литературе активно исследуют такой компонент процесса создания проекта НПА, как правовой мониторинг. Как известно, существуют разные виды мониторинга. В контексте проектирования нормативного документа целесообразно вести речь о правотворческом мониторинге, задача которого заключается в оценке правотворческой эффективности действующего НПА в целях его усовершенствования или создания нового НПА для замены действующего. Такой мониторинг должен служить одним из источников формирования концепции НПА. Юридическую норму, призванную регламентировать использование правотворческого мониторинга в процессе создания НПА, предлагаем сформулировать следующим образом:

8. Правотворческий мониторинг

8.1. Правотворческий мониторинг, как составляющая нормотворческого процесса, осуществляется в целях выявления необходимости и возможностей совершенствования действующего или создания нового НПА на основании оценки результатов правотворческого влияния действующего НПА.

8.2. Основными причинами мониторинга действующих НПА являются обнаруженные в процессе их применения недостатки, неоднозначность

восприятия обществом, проблемы с эффективностью праворегулятивного влияния, особая общественная значимость.

8.3. Объектами правотворческого мониторинга являются НПА и их праворегулятивная эффективность, а также связанные с ними социально-правовые явления.

8.4. Правотворческий мониторинг могут осуществлять следующие субъекты:

- органы государства, наделенные правом создавать НПА или вносить в них изменения;
- субъекты, специально уполномоченные для проведения мониторинга;
- негосударственные формирования.

8.5. В процессе правового мониторинга как стадии нормотворческой деятельности выделяют следующие этапы:

- инициирование вопроса о необходимости проведения мониторинга действующего НПА;
- выбор объекта мониторингового исследования;
- определение субъектов проведения мониторинга;
- выявление задач, стоящих перед мониторингом;
- выбор определенного вида мониторинга и методологии его проведения;

• мониторинговая деятельность (изучение, анализ и оценка последствий реализации НПА, связанных с этим НПА социально-политических и других факторов);

• подготовка предложений по результатам проведенного мониторинга, которые могут быть основанием для усовершенствования или обновления НПА;

• реализация результатов мониторинга через создание проекта нового или усовершенствованного НПА.

Таким образом, следует констатировать значимость специальных правовых актов о НПА для формирования качественного законодательства. Совершенство законов о НПА определяется прежде всего уровнем материализации в них технико-юридического инструментария нормотворческой деятельности в современном государстве. Для этого необходимо имплементировать основные характеристики нормотворческой техники, обеспечивающие содержательное и внешнее (формальное) качество НПА, в законы о НПА или принять правовые акты о нормотворческой технике. Для усовершенствования законодательства о НПА могут быть использованы и предложенные нами в настоящем исследовании положения о нормотворческой технике.

Библиографические ссылки

1. Проект Закона України «Про нормативно-правові акти» [Електронний ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF5PT00A.html (дата звернення: 29.11.2016).
2. Алексеев С. С. Государство и право. М., 2006.
3. Общая теория государства и права : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. Т. 2 : Право.
4. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави. 10-те вид., доп. Львів, 2008.
5. Кашанина Т. В. Юридическая техника. М., 2007.
6. Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии : монография. Волгоград, 2009.
7. Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти : монографія. Львів, 2015.

References

1. Proekt Zakona Ukrainy «Pro normatyvno-pravovi akty» [Electronic resource]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF5PT00A.html (date of access: 29.11.2016) (in Ukrainian).
2. Alekseev S. S. Gosudarstvo i pravo. Mosc., 2006 (in Russ.).
3. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava : in 3 vol. Ed. by M. N. Marchenko. 3rd ed. Mosc., 2007. Vol. 2 : Pravo (in Russ.).
4. Rabinovych P. M. Osnovy zagal'noi' teorii' prava ta derzhavy. 10th ed. L'viv, 2008 (in Ukrainian).
5. Kashanina T. V. Yuridicheskaya tekhnika. Mosc., 2007 (in Russ.).
6. Davydova M. L. Yuridicheskaya tekhnika: problemy teorii i metodologii : monograph. Volgograd, 2009 (in Russ.).
7. Kosovych V. M. Udoskonalennja normatyvno-pravovyh aktiv Ukrainy: tehniko-tehnologichni aspekty : monograph. L'viv, 2015 (in Ukrainian).

Статья поступила в редколлегию 29.11.2016.
Received by editorial board 29.11.2016.