

УДК 340.132

## НОРМОТВОРЧЕСТВО И НОРМОГРАФИЯ: К ВОПРОСУ СООТНОШЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ “О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ”

**И. А. Демидова**

кандидат юридических наук, доцент,

соискатель ученой степени доктора наук

Могилевский институт Министерства внутренних дел Республики Беларусь

*Нормотворчество рассматривается как объективно востребованный атрибут государственного организованного общества, выступающий системообразующим фактором в механизме правового регулирования общественных отношений. В качестве цели исследования определяется соотношение нормографии и нормотворчества в соответствии с актуальными теоретическими подходами и нормативными установлениями белорусского законодателя. В обосновании автора выделение в структуре общей теории государства и права в качестве самостоятельного научного направления нормографии призвано способствовать всестороннему представлению различных аспектов формулирования правовых норм, совершенствованию практики нормотворчества.*

**Ключевые слова:** нормативная система, нормография, легиспруденция, нормотворчество, нормотворческий процесс.

### Введение

Нормирование общественной жизни является объективным социальным явлением. С возникновением государства процесс нормирования приобретает целенаправленный характер в связи с формированием права и его доминированием в нормативной системе общества. В соответствии с нормативистко-позитивистским подходом доктрина правового регулирования исходит из понимания нормирования как регулирования государством общественных отношений посредством издания общеобязательных правил поведения (правовых норм). В теории государства и права регулятивное воздействие государства на общественные отношения описывается посредством концепта “механизм правового регулирования” (научная позиция российских теоретиков права С.С. Алексеева, Н.И. Матузова и А.В. Малько и др.) [1, с. 209–275; 2, с. 621–633]. Базовым элементом механизма правового регулирования выступают правовые нормы. При этом право как системная совокупность правовых норм включается в общую систему нормативного регулирования общества. В своем основании система нормативного регулирования общественных отношений имеет как объективные, так и субъективные факторы. Объективность системы социального регулирования обуславливается внешним бытием социума, стоящими перед ним проблемами и задачами, субъективность – иерархией социальных ценностей, особенностями общественного и индивидуального сознания, доминирующей идеологией, мировоззрением субъектов нормотворчества и рядом других факторов.

Значимость установления специфики правового регулирования определяется его назначением, состоящим, во-первых, в достижении правопорядка посредством упорядочивания общественных отношений с помощью системы специальных правовых средств, в частности правовых норм; во-вторых, в единстве правотворческой, правореализующей и правоохранительной деятельности государства; в-третьих, в совместной деятельности государственных органов, должностных лиц и общества в целом. Для характеристики процесса формирования правовых норм в научной и учебной литературе используются термины “правообразование” и “правотворчество”. Под правообразованием понимается относительно длительный по времени процесс формирования и оформления юридической нормы, правотворчеством признается форма государственной деятельности, результатом которой выступает создание, изменение или отмена правовых норм [3, с. 10]. Таким образом, правотворчество как организационно и юридически упорядоченный процесс завершает правообразование.

Правотворчество, рассматриваемое как деятельность государства, которая направлена на создание правовых норм, выступает исходным звеном механизма правового регулирования. В свою

очередь, правообразование включает не только специфическую деятельность государства (его нормотворческих органов), связанную с выработкой юридических установлений и определением юридических средств обеспечения их действенности, но и деятельность непосредственных участников общественных отношений, направленную на поиск и привлечение средств юридического регулирования для согласования своего поведения с правом [4, с. 145–146]. Непосредственно правообразующее значение в процессе формирования права устанавливается за деятельностью государства, его органов и должностных лиц. Субъектами правотворческой деятельности в Республике Беларусь определяются парламент, президент, правительство, суд, органы местного управления и самоуправления [5]. Различение в правотворчестве таких видов, как законотворчество, подзаконное правотворчество, нормотворчество органов местного самоуправления, а также выделение договорного и индивидуального нормотворчества предполагает соотнесение понятий “правотворчество” и “нормотворчество”. При том что данные понятия используются и в качестве синонимов, при их различении понятие “правотворчество” признается более широким, т. е. употребляется для обозначения общего процесса принятия правовых актов, т. е. не только нормативных правовых актов, но и актов, не относящихся к разряду таковых, а также для подготовки всех видов источников права. В свою очередь, посредством понятия “нормотворчество” характеризуется процесс создания нормативных правовых актов [6, с. 8; 7, с. 49]. Признание нормотворчества комплексным социально-правовым явлением обуславливает потребность его научного осмысления. *Целью данного исследования* выступает соотнесение нормографии и нормотворчества в соответствии с актуальными теоретическими положениями и нормативными установлениями белорусского законодателя.

#### Основная часть

Следует отметить, что в научной литературе наряду с термином “нормография” (дословно “пишу норму”) используется термин “легиспруденция” (с латинского – знание о законе: “legis”, “lex” (закон) и “prudentia” (знание)), соотношение между которыми определяется как общее и частное. В западной правовой традиции понятие “легиспруденция” применяется для обозначения науки, занимающейся исследованием в общетеоретическом аспекте проблем законодательного процесса. Ее становление на территории Европы датируется 70-ми гг. XX в., при этом зарождение идей связывается с философскими работами греческого философа Аристотеля (“Полития”), английского юриста И. Бентама (“Теория законодательства”), немецкого правоведа Ф.К. Савиньи (“О призвании нашего времени к законодательству и правоведению”) [8, с. 1–3]. В новейшее время теоретические положения легиспруденции получают развитие в трудах таких зарубежных авторов, как П. Холл, Л.Ж. Винтгенс, Л.Д. Эрикссон, К. Гиси, Л. Мадер [8, с. 3].

Значимым в плане научного осмысления представляется положение о том, что современное понимание закона как акта высшего органа законодательной власти есть следствие длительной эволюции правовых систем, при том, что у различных народов исторически термин “закон” имел неодинаковое значение. В обосновании белорусского теоретика права Н.В. Сильченко “примеры свидетельствуют о том, что под законом понимали и религиозные установления, и обычаи, и традиции, и акты государственной власти. Такое положение, по всей видимости, обусловлено спецификой становления и развития системы нормативной (в том числе и нормативно-правовой) регуляции у различных народов” [9, с. 17]. В этой связи термин “закон” в ряде языков, включая русский, употребляется не только в отношении юридических норм, но и необходимых, существенных связей в природе и обществе, что имеет глубокие внутренние причины. В свою очередь разделение законодательной и исполнительной власти в процессе формирования правовой государственности способствовало тому, что данный термин в юридической науке и общественном сознании начал использоваться преимущественно для обозначения исходящих от законодательной власти норм права [9, с. 19–20]. В данном случае законом признается “нормативный юридический акт высшего государственного (представительного) органа или непосредственно народа (при принятии закона на референдуме), обладающий высшей юридической силой и содержащий первичные (изначальные) правовые нормы страны” [10, с. 87]. Свод законов составляет законодательство страны. Объектом изучения легиспруденции являются содержание и форма законодательства.

В обосновании профессора В.И. Червонюка структурными элементами легиспруденции выступают законодательная методология, техника законодательства, подготовка законопроектов, информирование о состоянии законодательства, законодательная процедура, менеджмент законодательных проектов, социология законодательства, теория законодательства [11, с. 51–52]. Данный подход исходит из узкой трактовки законодательства исключительно как совокупности законов. В статье 3 Закона Республики Беларусь “О нормативных правовых актах” от 17 июля 2018 года № 130-З (далее – Закон о НПА)

законодательство определяется как совокупность нормативных актов высших законодательных и исполнительных органов [12]. При этом широкая интерпретация законодательства полагает использование данного термина также в других значениях – для обозначения совокупности всех нормативных актов, и более – всех источников (форм) права. В данном случае проблемное поле легиспруденции не распространяется на законодательство в широком смысле. Необходимость отдельной науки, изучающей общие проблемы формирования правовых норм, обосновывалась такими советскими учеными, как А.С. Пиголкин, А.А. Ушаков и др. [13, с. 25]. В современный период сторонником обособления в структуре теории государства и права научного направления о нормотворчестве, т. н. нормографии является известный российский ученый Ю.Г. Арзамасов. Общая часть (теоретический блок) нормографии согласно структуре изданного им учебника, включает такие разделы, как понятие и сущность нормотворчества; место нормотворчества в структуре механизма правового регулирования; юридическая техника; нормотворческий процесс, особенная часть – технологии нормотворческой деятельности в сфере подготовки различных видов нормативных правовых актов [13].

Выделение в работе механизма правового регулирования этапов нормотворчества и реализации права, позволяет рассматривать нормотворчество в виде начального звена механизма правового регулирования, структура которого состоит из двух уровней: инструментальные правовые средства и средства-действия. В качестве основных инструментальных правовых средств определяются нормы права, нормативные правовые акты, правоотношения, юридические факты, акты применения права. Средства-действия с помощью инструментальных правовых средств запускают механизм правового регулирования в действие, выводят его из статического состояния, позволяют увидеть его работу и результативность. Данное обстоятельство определяет социальную значимость нормотворчества. В соответствии с тем, что понятие “нормотворчество” характеризует подготовку всех видов нормативных правовых актов, результатом теоретического осмысления правовых отношений, связанных с осуществлением нормотворческого процесса, является система общих требований, предъявляемых к различным по форме, юридической силе, сфере действия, характеру и предмету правового регулирования нормативным правовым актам, а также к нормотворческому процессу в целом, то, что называется юридической техникой. В научном плане обосновано, что юридическая техника, как многоструктурное явление, призвана содействовать достижению целей и задач правовой регламентации общественных отношений. В этой связи различаются правотворческая (нормотворческая) техника; техника опубликования нормативных правовых актов; техника систематизации юридических документов; интерпретационная техника (техника толкования нормативных правовых актов); правореализационная техника; правоприменительная техника [14]. Теоретические позиции в отношении отдельных видов юридической техники нашли отражение в Законе о НПА, а именно: требования нормотворческой техники (глава 4); техника опубликования нормативных правовых актов (глава 7); техника систематизации (ст. 72) [12]. Нормотворческая техника определяется белорусским законодателем как система правил подготовки проектов нормативных правовых актов [12, п. 11]. Следует отметить, что определения других видов юридической техники в Законе о НПА отсутствуют, при наличии в отношении них установленных требований. Подробные описания нормотворческой техники изложены в приложении к Закону о НПА, включающему 11 глав [12].

В теоретическом плане нормотворческий процесс рассматривается как “сложная система правотворческих, т. е. правовых и неправовых, также организационных отношений, обеспечивающих установление, изменение или отмену каких-либо правовых норм в рамках установленного процедурного порядка” [7, с. 55]. В Законе о НПА нормотворческий процесс определяется как процедура осуществления нормотворческой деятельности [12, п. 13 ст. 2]. Под нормотворческой деятельностью понимается государственно-властная деятельность по планированию, реализации нормотворческой инициативы, подготовке, проведению экспертиз, принятию (изданию), официальному опубликованию, изменению, официальному толкованию, приостановлению, возобновлению, продлению и прекращению действия нормативных правовых актов [12, п. 9 ст. 2]. При этом теоретические разногласия в отношении количества стадий нормотворческого и законодательного процессов решены белорусским законодателем посредством их перечисления в Законе об НПА [12, ст. 36]. В соответствии с ч. 1 ст. 36 Закона о НПА стадиями нормотворческого процесса выступают планирование нормотворческой деятельности; нормотворческая инициатива; подготовка проекта нормативного правового акта, включая проведение его согласования и экспертиз; принятие (издание) нормативного правового акта; проведение обязательной юридической экспертизы; включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов; официальное опубликование нормативного правового акта [12].

Нормотворчество, как подчиненный общим правилам процесс формулирования правовых норм, предполагает единообразие в понимании юридической техники, юридической конструкции, выдвига-

ет требование моделирования и прогнозирования правового развития, правового мониторинга и ряд других. В данной связи белорусским законодателем изменены правила о публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов (общественном и профессиональном) с определением его площадок [12, ст. 7]. Новеллой Закона о НПА является норма о принятии (издании) нормативных правовых актов в порядке эксперимента [12, ст. 8]. Закреплено требование правопреемства в отношении принятых (изданных) нормативных правовых актов [12, ст. 9]. Применен новый подход к обозначению юридической силы нормативных правовых актов посредством установления иерархии государственных органов. Так, в главе 2 Закона о НПА, включающей 23 статьи, подробно рассмотрены виды нормативных правовых актов государственных органов и должностных лиц и их юридическая сила [12].

#### Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Нормотворчество как объективно востребованный атрибут государственно организованного общества выступает системообразующим фактором в механизме правового регулирования общественных отношений. Содержание нормотворчества составляет деятельность государства в лице его органов и должностных лиц (субъектов нормотворчества) по изданию нормативных правовых актов, цель – совершенствование правовой регламентации общественных отношений. Нормотворчество как разновидность государственной деятельности с позиций технологии представляет собой творческий процесс по обработке предмета правового регулирования с помощью приемов и средств юридической техники, результатом чего является оформление воли государства в нормативный правовой акт, содержащий общеобязательные нормы, выраженные при помощи языковых средств.

2. Выделение в структуре общей теории государства и права в качестве самостоятельного научного направления нормографии призвано способствовать всестороннему представлению различных аспектов формулирования правовых норм, а также научной разработке технологии подготовки нормативных правовых актов в контексте теоретического осмысления вопросов образования и функционирования права в нормативной системе общества. Соединение теоретических и практических аспектов формулирования правовых норм, происходящее в результате нормотворчества, характеризует нормографию (науку о написании норм) как теоретико-прикладную науку.

3. Следует признать, что эффективность правового регулирования (соотношение между его целью и результатом) определяется совокупностью факторов. Совершенствование процесса нормотворчества – это один из них, наряду с совершенствованием правоприменения и судебной системы, повышением правового сознания и правовой культуры общества и рядом других, которые в совокупности призваны способствовать укреплению законности и правопорядка. В данной связи принятие нового Закона Республики Беларусь “О нормативных правовых актах” направлено на улучшение регламентации нормотворческой деятельности, в конечном счете, на совершенствование механизма правового регулирования, что определяет его значимость.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Алексеев, С. С.* Теория права / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1995. – 320 с.
2. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
3. *Василевич, Г. А.* Правотворческий процесс : учеб. пособие / Г. А. Василевич, С. М. Сивец. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2008. – 303 с.
4. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1999. – 520 с.
5. Правотворческий процесс : учеб. пособие / А. Н. Бодак [и др.] ; под ред. Г. А. Василевича. – Минск : Вышэйшая школа, 2015. – 271 с.
6. *Курак, А. И.* Правотворческий процесс : курс лекций / А. И. Курак. – Минск : Амалфея, 2015. – 280 с.
7. *Москалькова, Т. Н.* Нормотворчество : науч.-практ. пособие / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. – М. : Проспект, 2013. – 384 с.
8. *Шульмане, Д.* Легиспруденция – новый подход к вопросу о законотворчестве [Электронный ресурс] / Д. Шульмане, П. Шевчук // Сравнительное Конституционное Обозрение. – 2013. – № 6 (97). – С. 1–7. – Режим доступа: <http://www.academia.edu>. – Дата доступа: 22.01.2019.
9. *Сильченко, Н. В.* Теория верховенства закона / Н. В. Сильченко. – Минск : Беларуская навука, 2015. – 288 с.
10. *Алексеев, С. С.* Государство и право : учеб. пособие / С. С. Алексеев. – М. : Проспект, 2015. – 152 с.

11. **Червонюк, В. И.** Теория государства и права : учебник / В. И. Червонюк. – М. : Инфра-М, 2009. – 704 с.
12. Закон Республики Беларусь “О нормативных правовых актах” : вступ. в силу с 1 февр. 2019 г. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019. – 160 с.
13. Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю. Г. Арзамасов [и др.] ; под ред. Ю. Г. Арзамасова. – М. : Юрайт, 2019. – 460 с. – (Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс).
14. **Кашанина, Т. В.** Юридическая техника : учебник / Т. В. Кашанина. – М. : Эксмо, 2008. – 512 с. – (Российское юридическое образование).

Поступила в редакцию 07.10.2019 г.

Контактъ: demidova-irina00@mail.ru (Демидова Ирина Андреевна)

**Demidova I. LAW-MAKING AND LEGAL NORMS STUDIES: REGARDING THE QUESTION OF CORRELATION IN THE CONTEXT OF THE LAW OF THE REPUBLIC OF BELARUS “ON NORMATIVE LEGAL ACTS”.**

*Law-making is viewed as an objectively demanded attribute of a state-organized society, which acts as a core factor in the legal regulation mechanism of social relations. The purpose of the article is to determine the correlation of legal norms studies and law-making in accordance with the current theoretical and regulatory foundations of the Belarusian legislature. Separation of legal norms studies from the structure of the general theory of state and law as an independent scientific field, according to the author, is intended to facilitate a comprehensive presentation of various aspects of the formulation of legal norms and the improvement of the practice of law-making.*

**Keywords:** regulatory system, legal norms studies, jurisprudence, law-making, law-making process.