ПРОЦЕСС НОРМОТВОРЧЕСКИЙ, термин, характеризующий деятельность государственных органов при создании, изменении, отмене и совершенствовании нормативных правовых актов. Согласно Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» П. н. – это «нормотворческая деятельность нормотворческих органов (должностных лиц) по разработке и принятию (изданию) нормативных правовых актов, введению их в действие».

Видами П. н. являются правотворческий, понимаемый как категория общей теории права, и законотворческий процессы, описывающий процесс принятия актов, имеющих силу закона (в Беларуси – законы и декреты Главы государства). П. н. акцентирует внимание на процедурно-компетентностном аспекте создания нормы права как общеобязательного правила поведения, что позволяет выделять его широкое и узкое прочтение. В первом случае – это принятие любых нормативных правовых актов, обладающих качествами общеобязательности и принудительной исполнимости. Во втором – принятие нормативных правовых актов на основе и в развитие актов, содержащих первичные нормы права (применительно к Беларуси – законодательных актов, издаваемых на основе Конституции Республики Беларусь).

Формами П. н. являются нормоустановление (создание конкретного нормативного правового акта), санкционирование (придание формы нормативного правового акта нормам, выработанным негосударственными субъектами), делегирование (принятие нормативного правового акта на основании поручения вышестоящего органа), создание юридического прецедента, заключение нормативного правового договора.

П. н. в Республике Беларусь осуществляется на основании принципов, закрепленных Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»: конституционности (законности), соответствия актов нижестоящих государственных органов (должностных лиц) актам Главы государства и вышестоящих государственных органов (иерархичности), приоритета общепризнанных принципов международного права, защиты прав и свобод, законных интересов граждан и социальной справедливости, научности, системности и комплексности правового регулирования общественных отношений, гласности, стабильности правовой системы, государственной координации. Государственную координацию нормотворческой деятельности осуществляют Президент Республики Беларусь и уполномоченные им государственные органы в пределах предоставленных им полномочий. Так, на Администрацию Президента Республики Беларусь, действующую на основании Положения об Администрации Президента Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 30 декабря 1995, № 527, возложены, в частности, обязанности по обеспечению планирования и координации законопроектной деятельности в системе органов исполнительной власти.

П. н. включает в качестве стадий, как правило: планирование нормотворческой деятельности, нормотворческую инициативу, подготовку проекта нормативного правового акта, принятие (издание) нормативного правового акта, включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, опубликование нормативного правового акта.

Планирование нормотворческой деятельности осуществляется путем утверждения нормотворческими органами (должностными лицами) соответствующих планов. Выделяют текущее, реализуемое путем издания ежегодных планов подготовки законопроектов и других планов подготовки проектов нормативных правовых актов, и перспективное планирование, реализуемое путем издания государственных программ. В Беларуси более распространено ежегодное планирование принятия законопроектов, что обусловлено влиянием советской практики утверждения Правительством ежегодного плана подготовки проектов законодательных актов, подлежащих рассмотрению Парламентом. С 1998 Ежегодный план подготовки законопроектов утверждается Указом Президента Республики Беларусь. На основании вышеназванных указов Совет министров Республики Беларусь утверждает план подготовки законопроектов на текущий год

республиканскими органами государственного управления. Ежегодные планы подготовки законопроектов с 1998 разрабатываются Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь с учетом предложений субъектов права законодательной инициативы, иных заинтересованных органов, общественных объединений, научных и иных организаций, а также граждан. Перспективное планирование реализовано в Программе подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003 – 2005 и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь, одобренной Указом Президента Республики Беларусь от 12 августа 2002, № 450.

Под нормотворческой инициативой Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» понимает «официальное направление субъектом нормотворческой деятельности в нормотворческий орган (должностному лицу) проекта нормативного правового акта или мотивированного предложения о необходимости принятия (издания), изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены нормативного правового акта либо его части». Видом нормотворческой инициативы является законодательная инициатива, которой обладают Президент Республики Беларусь, депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, а также граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек. Правом законодательной инициативы по вопросу об изменении и дополнении Конституции Республики Беларусь обладают Президент Республики Беларусь или не менее 150 тыс. граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом. Граждане Республики Беларусь осуществляют право законодательной инициативы в порядке, установленном Законом Республики Беларусь от 26 ноября 2003 «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» (См. *Процесс законодательный*). Особой формой нормотворческой инициативы является нормотворческое предложение, которое осуществляет любой из заинтересованных субъектов, не являющийся субъектом нормотворческой инициативы. Нормотворческое предложение, в том числе в форме проекта нормативного правового акта, осуществляется путем направления компетентным государственным органам (должностным лицам).

Подготовка проекта нормативного правового акта осуществляется на основе Правил подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003, № 359. Подготовка включает, как правило, рассмотрение нормотворческого предложения и принятие решения по подготовке проекта, организационно-техническое и финансовое обеспечение его подготовки, сбор необходимых материалов и информации, разработку концепции проекта, составление текста проекта, согласование проекта, проведение юридической и иных необходимых экспертиз.

Подготовка проекта нормативного правового акта может осуществляться нормотворческим органом самостоятельно либо путем поручения иному субъекту нормотворческой инициативы по вопросам, относящимся к его компетенции, заказа Национальному центру законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, а также путем привлечения соответствующих специалистов из иных организаций либо поручения специально создаваемым для этого временным комиссиям или рабочим группам. Подготовка законопроектов осуществляется уполномоченными государственными органами (организациями) в соответствии с Планами подготовки законопроектов. Проект акта может быть оформлен в виде: нового акта, акта о внесении изменений и (или) дополнений в акт, в том числе путем его изложения в новой редакции, акта о толковании акта (его структурных элементов), акта о приостановлении действия акта (его структурных элементов), акта об отмене акта (его структурных элементов), акта о признании утратившим силу акта (его структурных элементов), акта о продлении

действия акта (его структурных элементов), акта о делегировании полномочий на принятие (издание) акта, акта о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора.

Разработанный проект нормативного правового акта до внесения его в нормотворческий орган (должностному лицу) подлежит согласованию с заинтересованными государственными органами (организациями), если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Республики Беларусь, а также, если в нормативном правовом акте содержатся нормативные правовые предписания и (или) поручения, касающиеся других государственных органов (организаций). Согласование проекта проводится посредством выражения в письменной форме согласия либо несогласия государственного органа (организации) с соответствующим проектом либо визирования.

Проект нормативного правового акта подлежит обязательной юридической экспертизе, которая в зависимости от вида нормативного правового акта проводится: уполномоченным структурным подразделением Администрации Президента Республики Беларусь (проекты нормативных правовых актов, вносимых Президенту Республики Беларусь), Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (проекты законов, вносимых в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, а также изменения и (или) дополнения, внесенные в законопроект в Палате представителей), Министерством юстиции Республики Беларусь (проекты постановлений Совета Министров Республики Беларусь), уполномоченным структурным подразделением Аппарата Совета Министров Республики Беларусь (проектов постановлений Совета Министров Республики Беларусь), юридическими службами министерств, иных республиканских органов государственного управления, Национального банка Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, других государственных органов (проекты нормативных правовых актов данных органов), юридическими службами местных исполнительных и распорядительных органов (проекты нормативных правовых актов соответствующих местных Советов депутатов).

Проект также может быть подвергнут иной экспертизе (финансовой, экономической, экологической, криминологической и т.д.). Криминологическая экспертиза в Республике Беларусь проводится Научно-практическим центром проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь в экспериментальном порядке лишь в отношении проектов и регламентируется Положением о порядке проведения криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007, № 244. Под криминологической экспертизой понимается исследование содержания законопроекта в целях выявления в нем норм, реализация которых может повлечь возникновение криминогенных последствий в финансово-экономической сфере, в сферах правоохранительной деятельности (включая борьбу с преступностью и коррупцией), государственной службы, социальной защиты, здравоохранения, образования, охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и других сферах общественных отношений. Как правило, криминологическая экспертиза осуществляется после проведения обязательной юридической экспертизы проекта закона либо перед внесением законопроекта в установленном порядке Главе государства для направления (согласования направления) в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь.

Экспертные оценки проекта могут осуществляться на различных этапах П. н.

Разработанный проект вносится в нормотворческий орган (должностному лицу) с приложением в зависимости от его вида: сопроводительного письма, обоснования необходимости принятия (издания) нормативного правового акта, документов содержащих информацию о согласовании (визировании) проекта нормативного правового

акта, экспертных заключений по проекту нормативного правового акта, списка лиц, подготовивших проект нормативного правового акта, иных документов, относящихся к проекту нормативного правового акта.

Проект нормативного правового акта, внесенный в установленном порядке, должен быть рассмотрен нормотворческим органом (должностным лицом), который по результатам рассмотрения проекта имеет право: одобрить проект и принять (издать) нормативный правовой акт, отклонить проект с указанием мотивов и причин, отложить принятие (издание) нормативного правового акта на определенный срок, возвратить проект на доработку с указанием своих замечаний и предложений. Субъект нормотворческой инициативы вправе в случае необходимости отозвать направленный им проект нормативного правового акта до его принятия (издания).

Нормативный правовой акт после его рассмотрения принимается (издается) на белорусском и (или) русском языках уполномоченным на то органом (должностным лицом) с соблюдением процедуры, определенной соответствующими нормативными правовыми актами. Подписание официального текста нормативного правового акта осуществляют Президент Республики Беларусь (декреты, указы Президента Республики Беларусь, законы Республики Беларусь) либо руководитель органа, принявшего (издавшего) акт (постановления Совета Министров Республики Беларусь, иные нормативные правовые акты).

Принятые нормативные правовые акты подлежат учету путем включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, ведение которого осуществляет Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Перед включением в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь Министерством юстиции Республики Беларусь либо управлением юстиции областных (Минского городского) исполнительных комитетов проводится последующая юридическая экспертиза некоторых нормативных правовых актов. Министерство юстиции Республики Беларусь проводит последующую экспертизу правовых актов Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления; управления юстиции областных (Минского городского) исполнительных комитетов – правовых актов областных, Минского городского советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня.

Нормативные правовые акты Республики Беларусь подлежат официальному опубликованию, то есть доведению их до всеобщего сведения путем воспроизведения текста нормативных правовых актов в периодическом печатном издании Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, его электронной версии и иных официальных изданиях, определяемых Президентом Республики Беларусь. Официальное опубликование осуществляется на основании Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденного Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998, № 22. Не подлежат опубликованию нормативные правовые акты или отдельные их положения, содержащие государственные секреты или иные охраняемые законодательством Республики Беларусь сведения, если иное не предусмотрено законодательством Республики Беларусь.

Вступление нормативных правовых актов в силу зависит от вида акта и может осуществляться: через десять дней после официального опубликования (решения референдумов, декреты Президента Республики Беларусь и законы Республики Беларусь); со дня включения в Национальный реестр (Указы Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь и иные нормативные правовые акты); со дня принятия (постановления Палаты Парламента, решения Конституционного Суда, постановления пленумов Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда); с иного определенного срока (нормативные правовые акты, значимость содержания которых требует подготовки новых процедур, ознакомления правоприменителей и т. д.).

Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования. Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, вступают в силу после их официального опубликования, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь.

Заключительной стадией П. Н. является деятельность компетентных государственных органов приведению законодательства в соответствие с принятым актом (включение нормативного правового акта в систему законодательства).

С.А. Калинин