
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

УДК 340.134

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Г. А. ВАСИЛЕВИЧ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Проводится анализ законодательства, создающего основу нормотворческой деятельности органов государственной власти. Обращается особое внимание на положения вступившего с февраля 2019 г. в силу Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах». Подчеркивается его значение, наряду с важностью Конституции Республики Беларусь, для формирования такой важной части национальной правовой системы, как акты законодательства. При положительной в целом оценке названного закона высказан ряд идей по дальнейшему его совершенствованию, в частности об определении более высокой роли специальных законов, о тщательном прогнозировании последствий регулирующего воздействия актов, их экономической оценке, об определении статуса концепций и программ, утверждаемых государственными органами, степени их обязательности и ответственности за неисполнение требований и др. Отмечена необходимость подготовки и принятия более развернутых по своему содержанию законов, что будет способствовать сокращению подзаконного нормотворчества, восполняющего пробелы в законах или реализующего бланкетные нормы. Закон, в отличие от подзаконных актов, как известно, призван регулировать наиболее значимые общественные отношения. Подчеркнута возможность более широкого использования информационных технологий в нормотворческом процессе, способных коренным образом повлиять на отношения государства и человека, содействовать расширению прав и свобод, обеспечить более экономное (эффективное) правовое регулирование общественных отношений.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность; органы власти; конституция.

Образец цитирования:

Василевич ГА. Законодательная основа нормотворческой деятельности органов государственной власти. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2019;1:4–13.

For citation:

Vasilevich GA. Legislative basis of the legislation of the state authorities. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2019;1:4–13. Russian.

Автор:

Григорий Алексеевич Василевич – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета.

Author:

Grigory A. Vasilevich, doctor of science (law), full professor; head of the department of constitutional law, faculty of law.
gregory_1@tut.by

LEGISLATIVE BASIS OF THE LEGISLATION OF THE STATE AUTHORITIES

G. A. VASILEVICH^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

The article analyzes the legislation that creates the basis for the standard-setting activities of public authorities. Special attention is paid to the provisions of the Law «On normative legal acts» which came into force from 1 February 2019. It is emphasized, along with the Constitution, the importance for the formation of such an important part of the national legal system as acts of legislation. While appreciating the law in general, a number of ideas for its further improvement were expressed. In particular, on the definition of a higher role of special laws, on the careful forecasting of the consequences of the regulatory impact of acts, their economic assessment, on the definition of the status of concepts. Programs approved by public authorities degree of commitment and responsibility for non-compliance, etc., the necessity of preparation and adoption of more extensive in its content, the laws that there is less need to engage in legislative rulemaking, filling in gaps or implementing the laws contained in the act of blanket rules. The law, unlike by-laws, is known to regulate the most significant public relations. The possibility of wider use of information technologies in the law-making process is emphasized which are able to radically affect the relations between the state and the individual, to promote the expansion of rights and freedoms, to provide more economical (effective) legal regulation of public relations.

Keywords: normative activity; authorities; constitution.

Введение

Система законодательства, регулирующего нормотворческую деятельность органов исполнительной власти, включает в себя Конституцию Республики Беларусь (далее – Конституция), Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (в редакции от 2 июля 2009 г.), новый Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» [1] (ранее – Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [2]), иные законы, декреты и указы

Президента Республики Беларусь, постановления Правительства Республики Беларусь. Эти акты регулируют нормотворческую деятельность органов исполнительной власти, закрепляя материальные и процессуальные нормы права для органов исполнительной власти. Материальные нормы права определяют права и обязанности для подготовки нормативных правовых актов, внесения изменений в них или их отмены, а процессуальные нормы права решают процедурные вопросы, связанные со стадиями нормотворческого процесса.

Основная часть

Конституция решает ключевые вопросы относительно форм актов, их субординации и, конечно, полномочий органов по изданию актов законодательства. В Конституции используются такие понятия, как «закон», «декрет», «указ», «акты законодательства». В ней более 130 раз употребляются понятия «закон», около 20 раз – «декреты», примерно столько же – «указ», термин «законодательство» используется в Конституции немногим более 20 раз, слово «решение» – около 50 раз. Один раз используется понятие «правовые акты», около 20 раз – «акты» и «нормативные акты». Таким образом, уже из самого текста следует определенное терминологическое многообразие, которое получает реализацию в актах действующего законодательства Республики Беларусь.

Обратим внимание на еще один важный аспект: Конституция предопределяет соотношение актов, в том числе и международных, заключенных на уровне ведомств.

Практика убеждает в целесообразности подготовки и принятия более развернутых по своему содержанию законов в целях уменьшения необходимости заниматься подзаконным нормотворчеством, восполняя пробелы закона или реализуя содержащиеся в законе бланкетные нормы. Закон, в отличие от подзаконных актов, как известно, призван регулировать наиболее значимые общественные отношения. В ст. 97 Конституции дан примерный перечень таких законов.

Конституция содержит нормы-принципы и нормы, в которых сформулированы конкретные юридические правила. Каждый конституционный принцип важен, среди них нет первенства, они сосуществуют, создавая различные комбинации при разрешении конкретного спора. Предметом пристального внимания являются принципы верховенства права и принцип законности. Их дополняют принципы предсказуемости правового регулирования, пропорциональности ограничений и др.

Необходимо развивать учение о верховенстве Конституции; о связанности государственных органов и должностных лиц их собственными решениями (решения следует исполнять пока они не отменены или не пересмотрены, не приостановлено их действие); о недопустимости придания актам обратной силы, если ими усиливается или вводится ответственность либо иным образом ухудшается положение участников общественных отношений; о стремлении к стабильности правового регулирования; об исключении избыточности актов законодательства; о системности актов законодательства; о пропорциональности ограничения прав достигаемым целям (так называемым правомерно достигаемым целям, о которых говорится в ст. 6 европейской Конвенции о защите прав и основных свобод и ст. 23 Конституции); о необходимости трактовки положений Конституции с учетом общепризнанных принципов международного права, на что ориентирует ст. 8 Конституции.

В научной литературе и в повседневной жизни много внимания уделяется принципу законности. Часто законность противопоставляют целесообразности. Однако если исходить из понимания того, что закон можно игнорировать по причине целесообразности, то, безусловно, можно констатировать неприемлемость такого противопоставления. Однако отвергать целесообразность (разумность) как антипод законности нельзя. Правовое регулирование должно быть разумным, основываться на конституционных принципах и нормах как стандартах современного правопонимания. Важно находить оптимальное решение, формулируя положения нормативного правового акта и применяя его.

Обеспечению разумности правового регулирования призваны содействовать такие составляющие нормотворческого процесса, как определение целей акта законодательства, анализ состояния правовых отношений, прогнозирование последствий принятия нормативного правового акта, правовая экспертиза акта, общественное и профессиональное обсуждение проекта, правовой мониторинг и др. Разумным правовым регулированием общественных отношений будет такое их регулирование, при котором достигается законный результат с наименьшими трудовыми и ресурсными затратами. В начале 1990-х гг. нами обращалось внимание на следующее: существует «потребность принятия закона о процедуре подготовки, принятия и порядка действия актов законодательства Республики Беларусь. В этом акте предусмотреть механизм подготовки законопроектов, требования к их содержанию и оформлению, проведению экспертизы, порядку опубликования, определения соотношения новых и ранее принятых актов, специальных и общих, закрепления приоритета первых над вторыми» [3, с. 130].

Среди специальных актов прежде всего следует выделить вступивший в силу 1 февраля 2019 г. Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах». Ряд высказанных нами идей воплощен в Законе от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон от 17 июля 2018 г.).

Согласно ст. 1 Закона от 17 июля 2018 г. он «определяет систему и виды нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) нормотворческими органами (должностными лицами), устанавливает порядок их подготовки, проведения экспертиз, принятия (издания), опубликования (обнародования), вступления в силу, действия, толкования и систематизации, кроме случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи» [1]. Так, названный закон не распространяется на акты Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, ненормативные (индивидуальные) правовые акты (далее – ненормативные правовые акты), локальные правовые акты нормотворческих органов (должностных лиц) (далее – локальные акты), международные договоры Республики Беларусь (далее – международные договоры) и иные международно-правовые акты, содержащие обязательства Республики Беларусь (далее – международно-правовые акты), если иное не предусмотрено настоящим Законом, а также на технические нормативные правовые акты в области технического нормирования и стандартизации в части, урегулированной законодательством о техническом нормировании и стандартизации. По сути, в этой части между законами особых различий нет, если не считать решение вопроса о предмете законов с технической стороны.

Закон от 17 июля 2018 г. играет системообразующую роль в налаживании нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Изучение Закона от 17 июля 2018 г. показывает, что в нем по ряду направлений учтены некоторые недостатки аналогичного по тематике Закона от 10 января 2000 г. Вместе с тем имеется ряд пожеланий, вытекающих из потребностей практики. В новом законе следовало дать определение государственным программам подготовки проектов и соответствующим планам. В качестве возможного рабочего варианта определения программы можно предложить следующее: «программа подготовки проектов нормативных правовых актов – это утвержденный Президентом Республики Беларусь либо, по его поручению, Советом Министров Республики Беларусь юридический документ, в котором определяются перечень проектов нормативных правовых актов, сроки и ответственные за их подготовку лица, ожидаемые результаты реализации

указанных актов». В этом состоит отличие программы плана, в котором не фиксируются ожидаемые результаты. Можно было бы подумать и об определении концепции развития законодательства, например: «концепция развития законодательства – это утвержденный Президентом Республики Беларусь юридический документ, в котором анализируется состояние законодательства, определены направления, сроки и перспектива его дальнейшего совершенствования, а также ожидаемые результаты такой деятельности» [4, с. 24].

Для определения правовой основы деятельности органов исполнительной власти в ст. 2 Закона «О нормативных правовых актах» следовало бы зафиксировать, какие акты являются программными законодательными актами, а именно: программные законы и директивы Президента Республики Беларусь, являющиеся указами программного характера.

Обратим внимание на необходимость решения вопроса в Законе от 17 июля 2018 г. о месте и роли в национальной правовой системе актов органов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь. Они в значительной степени оказывают влияние на содержание постановлений Правительства Республики Беларусь и подведомственных ему органов. По этой причине нами предлагается определить более высокую юридическую силу специальных законов по отношению к иным законам. В специальном законе можно было бы указать на более высокую юридическую силу актов органов некоторых межгосударственных образований, например Евразийской экономической комиссии (ЕЭК).

В п. 1 ст. 6 Закона от 17 июля 2018 г. следовало бы выделить в качестве самостоятельного (в силу его важности) принцип прогноза последствий правовых, общественно-политических, финансово-экономических, демографических и иных последствий принятия (издания) нормативных правовых актов. В связи с этим его целесообразно назвать в п. 1 ст. 6 после принципа социально-экономической обусловленности. При характеристике содержания данного принципа следует изъять его из абзаца 4 п. 7 указанной статьи, где идет речь о принципе научности, поместив после п. 8 ст. 6.

В ч. 2 п. 3 ст. 23 вместо фразы «Кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам» правильно указать, что «Кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законодательным актам». В п. 4 этой же статьи слова «Палаты представителей, Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» исключить, так как под этими постановлениями можно понимать регламенты палат, а также постановления, например об утверждении указов о введении военного или чрезвычайного положения. Следует п. 11 ст. 23 дополнить предложением

«Специальный нормативный правовой акт обладает большей юридической силой, чем нормативный правовой акт общего характера».

В ст. 33 необходимо предусмотреть, что признание утратившими силу актов Главы государства осуществляется актами того же вида, что и признаваемый утратившим силу акт. Это обеспечит участие двух ветвей власти в решении вопроса о судьбе нормативного акта и самое главное – о последствиях его действия, т. е. декрет, которым признан ранее изданный декрет утратившим силу и который был рассмотрен в палатах Парламента Республики Беларусь, также должен быть направлен на рассмотрение палат. В данном случае тем более уместна формулировка о принятии такого декрета к сведению.

Статью 35, в которой указано, что изменение нормативного правового акта ранее чем через год после его принятия (издания), внесение в него последних изменений допускается, как правило, на основании требований нормативного правового акта большей юридической силы, если иное не предусмотрено законами или актами Президента Республики Беларусь, следует исключить как противоречащую праву нормотворческой инициативы. Кроме того, закон предусматривает принцип прогноза последствий принятия актов, поэтому следует ориентироваться не на формальный срок (в данном случае установлен год, но срок может быть равен половине года, двум годам и т. п.), а на потребности общественного развития и качественную работу по подготовке нормативных актов.

Сейчас необходимо предпринимать новые шаги по совершенствованию нормотворческого процесса. Абсолютно правильным является закрепление в Законе «О нормативных правовых актах» давно назревшей необходимости прогнозирования последствий принятия акта и его регулирующего воздействия. За чисто материальными последствиями, которые могут наступить в связи с принятием акта, надо видеть иные составляющие этого процесса, в том числе и то, как новые правила повлияют на деловую активность граждан, предпринимателей, их настроение, физическую и психологическую настроенность, ощущение ими справедливости и разумности принятого решения.

Прогноз, на наш взгляд, в первую очередь должен отражать положительные результаты, которые могут быть получены в связи с принятием нового акта. Любой акт всегда влечет за собой социальные последствия, поэтому прогноз последствий должен проводиться всегда. Идея прогнозирования и заключается в том, чтобы обеспечить разумное правовое регулирование, и даже в случае, если население не в восторге от принятого необходимого решения, важно видеть возможные социальные последствия. Особенно это касается крупных актов или принципиально (существенно) меняющих правовые нормы.

Влияет ли нормотворческая, в том числе законотворческая, деятельность на социально-экономическое благополучие? Когда мы говорим об экономии средств, то имеем ли в виду, что она является заботой органов Комитета государственного контроля, прокуратуры, правоохранительных и иных органов государственной власти? Идет ли речь только о каких-то осязаемых ресурсах: материальных, денежных средствах? Нормотворческая деятельность влияет на социально-экономическое благополучие, а если еще упомянуть практику правоприменения, то существенным образом! Потери бюджета, материальные расходы в этой области, вызванные принятием плохо подготовленных актов, также есть! Было бы правильно все же на эту сторону деятельности взглянуть критически, чтобы усилия государственного аппарата направить в более полезное русло и повысить отдачу при решении жизненно важных вопросов людей.

По состоянию на середину 2018 г. в Республике Беларусь было принято более 2700 законов, 360 декретов, около 6000 указов. Всего принято более 147 тыс. актов законодательства. На первый взгляд, можно сделать вывод о том, что такое обилие актов законодательства – дело хорошее: все проблемы решены. Однако сложившийся порядок подготовки проектов актов, их обсуждения, введения в действие, особенно многочисленные последующие корректировки говорят о сохраняющихся проблемах в нормотворческой деятельности. Необходимо обновление Концепции совершенствования национального законодательства Республики Беларусь. Утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь была рассчитана на 2001–2005 гг. [5]. Насколько она успешно реализована – тема особого разговора. Однако необходимость принятия новой концепции, которая бы определила дальнейшие шаги совершенствования источников белорусского права, несомненна. Компенсировало бы отсутствие обновленной концепции более основательное содержание программного Закона Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики» [6]. Этот программный закон содержит много основополагающих позиций. Но можно было бы сделать его еще более содержательным и на практике превратить в источник, на который ссылаются нормотворческие и правоприменительные органы. Если судам или иным органам правоприменения сложно сориентироваться на конституционный принцип или конституционную норму, то обращение к данному программному закону может помочь в принятии законных (справедливых) решений. В этом законе можно предусмотреть раздел об основных направлениях в сфере нормотворческой и правоприменительной деятельности. Его

можно наполнить принципами, о которых будет сказано ниже.

В п. 3 Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь было зафиксировано, что ее реализация будет способствовать стабилизации законодательства. Насколько выполнена эта миссия видно на примере постоянного совершенствования актов законодательства. Не будем касаться кодексов и иных законов, они не отличаются стабильностью. Однако наряду с ними, например с Кодексом Республики Беларусь об образовании, действует более 2900 ведомственных (Министерства образования) актов, большинство которых сохраняют юридическую силу.

Конечно, следует реагировать на изменившиеся потребности экономического и социального развития, но надо научиться их предвосхищать, прогнозировать и изменять законодательство на опережение, а не отставать на несколько лет.

В Законе от 17 июля 2018 г. названы принимаемые различными органами акты. На практике часто утверждаются программы, концепции, стратегии и подобное. Причем некоторые из этих актов, например программы, могут быть приняты Правительством Республики Беларусь, местными органами. Определение этих актов в названном законе не дается. Нередко можно встретить высказывание о том, что это акты так называемого мягкого права. С этим отчасти можно согласиться. Однако нарушение требований (положений) указанных документов (концепций, программ и т. п.), отступление от содержащихся в них ориентиров (показателей) может быть юридической основой для привлечения к ответственности виновных лиц.

В ст. 21 Закона от 17 июля 2018 г. указаны основные виды утверждаемых нормативных правовых актов (инструкции, положения, правила, регламенты, типовые нормативные правовые акты). Проанализировав содержащийся в статье перечень актов, можно сделать вывод о том, что направленность ст. 21 была иной, однако для нашего вывода важен п. 3, согласно которому нормативные правовые акты являются неотъемлемой частью тех актов, которыми утверждаются. По этой причине полагаем, что утвержденные указами Главы государства, постановлениями Правительства Республики Беларусь концепции, программы, стратегии и иные подобные акты обязательны для исполнения, как и любые указы и постановления Правительства Республики Беларусь.

Наряду с вышеназванными актами назовем Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» (в редакции указов Президента Республики Беларусь от 25 апреля 2005 г. № 189, от 13 декабря 2007 г. № 630, от 28 января 2010 г. № 53, от 24 февраля 2012 г. № 105, от 29 ноября 2013 г. № 529) [7], которым утверждены Правила

подготовки проектов нормативных правовых актов (далее – Правила).

Правилами определяются особенности порядка подготовки не только проектов нормативных правовых актов (далее – акты) Президента Республики Беларусь, Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь и Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, но и Совета Министров Республики Беларусь, министерств Республики Беларусь и иных республиканских органов государственного управления, Национального банка Республики Беларусь, Национальной академии наук Беларуси, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, иных нормотворческих органов (должностных лиц), если не определено иное, технико-юридические требования к их оформлению, а также иные вопросы, не урегулированные законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Однако эти Правила не распространяются на решения референдумов, акты Конституционного Суда, Верховного Суда, Генерального прокурора, международные договоры Республики Беларусь, регламенты коллегиальных органов, технические и локальные нормативные правовые акты. Отметим, что требования нормотворческой техники в настоящее время предусмотрены в Законе от 17 июля 2018 г. в качестве приложения.

Правилами детально определен порядок планирования подготовки законопроектов. Помимо субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, и некоторых иных официальных субъектов, в п. 12 Правил прямо указано, что при разработке проекта плана также рассматриваются предложения, поступившие от научных учреждений, общественных объединений и граждан. Именно это также убеждает в возможности более широкого участия в формировании плана, в том числе парламентариев.

Тщательно, с учетом наработанной на момент издания указа практики, оговорена организация работы над проектом акта. Согласно п. 23 Правил перед началом работы над проектом акта обычно составляется план работы по его подготовке, в котором предусматривается выполнение следующих мероприятий: определение лиц, ответственных за подготовку проекта акта, а при необходимости – состава временной комиссии (рабочей группы) по подготовке проекта акта; сбор и изучение материалов, необходимых для подготовки проекта акта; определение концепции, вида и структуры проекта акта; разработка предложений по существу вопросов, относящихся к предмету правового регулирования проекта акта; составление текста проекта акта; подготовка предложений по изменению и (или) дополнению, признанию утратившими силу актов (их структурных элементов) в связи с принятием (изданием) акта; направление проекта акта на согласование заинтересованным государственным органам

(организациям), проведение его экспертизы; разработка проекта акта с учетом замечаний и предложений заинтересованных государственных органов (организаций); визирование проекта акта; принятие (издание) акта, либо внесение проекта акта в нормотворческий орган (должностному лицу) для принятия (издания) акта в установленном порядке, либо внесение проекта акта в нормотворческий орган (должностному лицу) для направления проекта акта в установленном порядке нормотворческому органу (должностному лицу) для принятия (издания) акта.

В контексте Указа Президента Республики Беларусь № 359 от 17 июля 2018 г. отличается от предыдущего закона в лучшую сторону Закон также тем, что в нем есть раздел (приложение), в котором решены общие вопросы нормотворческой техники. Аналогичный аспект освещен в Правилах.

Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 (в редакции от 17 июля 2018 г.) «О Совете Министров Республики Беларусь» не содержит детальных норм относительно порядка подготовки и принятия актов Правительства Республики Беларусь. Лишь в ст. 35 идет речь о решениях. Так, Совет Министров Республики Беларусь на основании и для исполнения требований Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь принимает постановления и контролирует их исполнение. Совет Министров Республики Беларусь обеспечивает контроль за исполнением своих постановлений непосредственно или через подчиненные ему республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, а также через местные исполнительные и распорядительные органы и Аппарат Совета Министров Республики Беларусь. Постановления Совета Министров Республики Беларусь могут быть отменены актами Президента Республики Беларусь. Распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь издаются по вопросам, входящим в компетенцию Премьер-министра Республики Беларусь, а также при наличии поручения Совета Министров Республики Беларусь по входящим в компетенцию, но не относящимся к конституционным полномочиям Совета Министров Республики Беларусь вопросам, если регулирование их не требует принятия решений, носящих нормативный характер. Решения по отдельным вопросам могут оформляться в виде протоколов заседаний (совещаний) у Премьер-министра Республики Беларусь и его заместителей, а также в виде их указаний и поручений, являющихся обязательными для исполнения должностными лицами Аппарата Совета Министров Республики Беларусь, республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь, а также местными исполнительными

и распорядительными органами. При этом данные поручения и указания не могут носить нормативный характер. Постановления Совета Министров Республики Беларусь и распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь вступают в силу и публикуются в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. № 193 (в редакции от 15 мая 2018 г.) утвержден Регламент Совета Министров Республики Беларусь, в котором решены многие вопросы, связанные с нормотворческой деятельностью Правительства Республики Беларусь [8]. Регламентом установлено, что на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь вносятся вопросы, решение которых относится к исключительной компетенции Совета Министров Республики Беларусь, а также которые отнесены к его компетенции и не могут быть разрешены республиканскими органами государственного управления, другими государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, областными исполнительными комитетами, Минским городским исполнительным комитетом (далее – органы государственного управления) самостоятельно или совместно. Вопросы вносятся руководителями органов государственного управления и лишь в исключительных случаях, во время отсутствия этих должностных лиц, – лицами, исполняющими их обязанности. Местные исполнительные и распорядительные органы, кроме областных исполнительных комитетов и Минского городского исполнительного комитета, а также организации выносят вопросы на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь через соответствующие органы государственного управления.

Важную роль в придании динамики процессу нормотворчества, усовершенствованию порядка введения в действие принятых актов играет Декрет Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3 (в редакции от 24 января 2014 г.) «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» [9]. В нем определено, что официальным опубликованием нормативных правовых актов является их размещение на Национальном правовом интернет-портале.

В числе актов, создающих основу для нормотворческой деятельности, находится Указ Президента Республики Беларусь от 21 ноября 2001 г. № 692 (в редакции от 21 апреля 2008 г.) «Об утверждении Положения о Министре Республики Беларусь» [10].

Согласно названному указу Министр Республики Беларусь (далее – Министр) возглавляет министерство – республиканский орган государственного отраслевого (функционального) управления – проводит государственную политику и осуществляет регулирование и управление в определенной отрасли (сфере деятельности), координирует деятель-

ность в этой отрасли (сфере) других республиканских органов государственного управления и местных исполнительных и распорядительных органов Республики Беларусь.

Министр возглавляет коллегию министерства и руководит ее работой, предоставляет в Совет Министров Республики Беларусь для рассмотрения проекты законов Республики Беларусь, декретов, указов и распоряжений Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь и распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь, а также предложения о рассмотрении вопросов, входящих в компетенцию Правительства Республики Беларусь. Министр принимает участие в заседаниях Совета Министров Республики Беларусь, заключает международные договоры в порядке, предусмотренном законодательством, и в пределах компетенции министерства, вносит в Совет Министров Республики Беларусь предложения об отмене нормативных правовых актов министерств, других республиканских органов государственного управления, противоречащих законодательным актам Республики Беларусь, постановлениям Совета Министров Республики Беларусь, в установленном порядке вносит предложения об отмене правовых актов соответствующих органов местного управления и самоуправления, изданных по вопросам, входящим в компетенцию министерства, в случае несоответствия их законодательным актам Республики Беларусь, постановлениям Совета Министров Республики Беларусь, приказам Министра, постановлениям министерства, осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

Согласно ч. 2 ст. 50 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» к проекту нормативного правового акта, вносимому в нормотворческий орган (должностному лицу), в зависимости от его вида прилагается ряд документов. Среди прилагаемых документов, на наш взгляд, должен присутствовать анализ развития ситуации после принятия Правительством Республики Беларусь решения, предполагаемые последствия принятия и действия соответствующего акта. Что касается списка лиц, разработавших проект постановления (распоряжения), то желательно, чтобы сведения размещались также на Национальном правовом интернет-портале. Это будет содействовать более ответственному отношению к подготовке проекта. Одной персональной ответственности руководителей органов государственного управления недостаточно.

Среди иных актов, связанных с нормотворческой деятельностью, можно назвать Указ Президента Республики Беларусь от 13 мая 1999 г. № 389 (в редакции от 4 апреля 2008 г.) «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Совета Министров Республики Беларусь и Национального центра законодательства и правовых исследова-

ний Республики Беларусь по подготовке проектов правовых актов» [11], а также Указ Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 724 (в редакции от 4 апреля 2008 г.) «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Администрации Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь при подготовке проектов правовых актов» [12].

Отметим постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244 (в редакции от 14 марта 2018 г.) «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов» (вместе с «Инструкцией о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов») [13]. Инструкцией регулируется порядок проведения обязательной юридической экспертизы (далее – юридическая экспертиза) нор-

мативных правовых актов Национального банка, Комитета государственного контроля, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, Управления делами Президента Республики Беларусь, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных Советов депутатов, Минского городского Советов депутатов, областных исполнительных комитетов, Минского городского исполнительного комитета, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня.

Полагаем, что названная инструкция подлежит корректировке с учетом принятого 17 июля 2018 г. Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», в частности о проведении прогноза последствий принятия акта.

Заключение

Сегодня общепризнанным является мнение о том, что информационные технологии способны коренным образом повлиять на отношения государства и человека, содействовать расширению прав и свобод, обеспечить более экономное (эффективное) правовое регулирование общественных отношений. По мере развития научно-технического прогресса в области информационных технологий потенциал и применение ИТ постоянно расширяются. Это также затрагивает нормотворчество. Республика Беларусь является одной из первых стран постсоветского пространства, начавшей активно внедрять в нормотворческую сферу информационные технологии.

Каждое ведомство (министерство, государственный комитет) ответственно за свою сферу. Их функции и полномочия направлены преимущественно на социально-экономическую сферу. Чтобы в ней развитие шло более интенсивно, надо повышать обоснованность и оперативность решения. Сегодня все современные государства нацелены на создание цифровой экономики. Как определено в Указе Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», цифровая экономика – это хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов, использование результатов анализа

которых позволяют существенно, по сравнению с традиционными формами хозяйствования, повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг [14]. Цифровая экономика, к которой вначале относили электронную торговлю, электронные финансовые услуги, иные финансовые решения, в настоящее время включает в себя и государственное управление.

Цифровую экономику можно рассматривать и как цель, и как средство решения стоящих перед ведомством задач. Именно используя информационные технологии, специалисты в данной области совместно с юристами, экономистами, социологами способны более успешно готовить ведомственные нормативные акты.

Соответствующие импульсы развитию информационных технологий придают не только существующие программы развития информационного общества, но и Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики» [15].

Одним из результатов внедрения информационных технологий может быть обеспечение информационной открытости порядка подготовки и принятия актов органами государственного управления, а значит больших возможностей для реализации гражданами права на управление делами государства.

Библиографические ссылки

1. О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь.* Минск; 2018.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь.* Минск; 2018.

3. Василевич ГА. *Верховный Совет Республики Беларусь*. Минск: Белорусский кадровый центр «Профессионал»; 1993.
4. Василевич ГА. К вопросу о совершенствовании проекта Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». В: Елисеев ВС, редактор. *Актуальные проблемы сравнительного правоведения: теория и практика. Сборник научных статей по итогам Международной конференции; 21–22 апреля 2017 г.; Витебск, Беларусь*. Витебск: ВГУ им. П. М. Машерова; 2017.
5. О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь*. Минск; 2018.
6. Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-3: в редакции от 4 июля 2015 г. [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь*. Минск; 2018.
7. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359: в редакции от 29 ноября 2013 г. [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь*. Минск; 2018.
8. О Регламенте Совета Министров Республики Беларусь: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. № 193: в редакции от 15 мая 2018 г. [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь*. Минск; 2018.
9. О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь: Декрет Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3: в редакции от 24 января 2014 г. [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь*. Минск; 2018.
10. Об утверждении Положения о Министре Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 21 ноября 2001 г. № 692: в редакции от 21 апреля 2008 г. [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь*. Минск; 2018.
11. Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Совета Министров Республики Беларусь и Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь по подготовке проектов правовых актов: Указ Президента Республики Беларусь от 13 июля 1999 г. № 389: в редакции от 4 ноября 2008 г. [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь*. Минск; 2018.
12. Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Администрации Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь при подготовке проектов правовых актов: Указ Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 724: в редакции от 4 ноября 2008 г. [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь*. Минск; 2018.
13. Об обязательной юридической экспертизе технических нормативных правовых актов: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 мая 2018 г. № 353 [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь*. Минск; 2018.
14. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 [Электронный ресурс]. *КонсультантПлюс: Россия. ЗАО «КонсультантПлюс»*. Москва; 2018.
15. О развитии цифровой экономики: Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 [Электронный ресурс]. *Эталон. Законодательство Республики Беларусь. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь*. Минск; 2018.

References

1. On normative legal acts: law of the Republic of Belarus from 17 July 2018 No. 130-3 [retrieval system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.
2. On normative legal acts of the Republic of Belarus: law of the Republic of Belarus from 10 January 2000 No. 361-3 [retrieval system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.
3. Vasilevich GA. *Verkhovnyi Sovet Respubliki Belarus'* [Supreme Council of the Republic of Belarus]. Minsk: Belarusian personnel center «Professional»; 1993. Russian.
4. Vasilevich GA. [On the issue of improving the draft Law «On normative legal acts of the Republic of Belarus»]. In: Elishiev VS, editor. *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo pravovedeniya: teoriya i praktika. Sbornik nauchnykh statei po itogam Mezhdunarodnoi konferentsii; 21–22 aprelya 2017 g.; Vitebsk, Belarus'* [Actual problems of comparative law: theory and practice. Collections of scientific articles on the International conference results; 2017 April 21–22; Vitebsk, Belarus]. Vitebsk: Vitebsk State University named after P. M. Masherov; 2017. Russian.
5. The concept of improving the legislation of the Republic of Belarus: Decree of the President of the Republic of Belarus from 10 April 2002 No. 205 [retrieval system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.
6. On approval of the Main Directions of the domestic and foreign policy of the Republic of Belarus: Law of the Republic of Belarus from 14 November 2005 No. 60-3: as amended on 4 July 2015 [retrieval system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.
7. On measures for improving the rule-making activity: Decree of the President of the Republic of Belarus from 11 August 2003 No. 359: as amended on 29 November 2013 [retrieval system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.
8. On Regulations of the Council of Ministers of the Republic of Belarus: resolution of the Council of Ministers of the Republic of Belarus from 14 February 2009 No. 193: as amended on 15 May 2018 [received system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.

9. On certain issues of publication and entry into force of legal acts of the Republic of Belarus: Ordinance of the President of the Republic of Belarus from 24 February 2012 No. 3: as amended on 24 January 2014 [retrieval system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.

10. On approval of the Provision on the Minister of the Republic of Belarus: Decree of the President of the Republic of Belarus from 21 November 2001 No. 692: as amended on 21 April 2008 [retrieval system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.

11. On approval of the Provision on the interaction of the Council of Ministers of the Republic of Belarus and the National Center for Legislation and Legal Research of the Republic of Belarus on the preparation of draft legal acts: Decree of the President of the Republic of Belarus from 13 July 1999 No. 389: as amended on 4 November 2008 [retrieval system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.

12. On approval of the Regulations on the procedure for interaction of the Administration of the President of the Republic of Belarus and the Council of Ministers of the Republic of Belarus in the preparation of draft legal acts: Decree of the President of the Republic of Belarus from 14 December 1999 No. 724: as amended on 4 November 2008 [retrieval system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.

13. On compulsory legal examination of technical normative legal acts: resolution of the Council of Ministers of the Republic of Belarus from 15 May 2018 No. 353 [retrieval system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.

14. On the Strategy for the Development of the information society in the Russian Federation for 2017–2030: Decree of the President of the Russian Federation from 5 May 2017 No. 203 [retrieval system]. *KonsultantPlus: Russia. JSC «Konsultant-Plus»*. Moscow; 2018. Russian.

15. On the development of the digital economy: Ordinance of the President of the Republic of Belarus from 21 December 2017 No. 8 [retrieval system]. *Etalon. National center of the legal information of the Republic of Belarus*. Minsk; 2018. Russian.

Статья поступила в редколлегию 08.01.2019.
Received by editorial board 08.01.2019.