

# ГОСУДАРСТВО И ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ

DOI: 10.12737/jfcl.2019.4.1

## НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

**ВАСИЛЕВИЧ Григорий Алексеевич**, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси  
Республика Беларусь, 220030, г. Минск, ул. Ленинградская, 8  
E-mail: Gregory\_1@tut.by

В статье анализируется нормотворческая деятельность органов исполнительной власти — правительства, министерств, государственных комитетов, местных исполнительных и распорядительных органов Республики Беларусь. Представлена система исполнительной власти, законодательная основа ее функционирования, акцентировано внимание на видах нормативных актов, принимаемых указанными органами. Высказаны предложения по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти. Особый акцент сделан на анализе Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» и появляющихся в связи с его вступлением в силу новеллах в законодательстве и правоприменительной практике.

Правовое регулирование должно быть разумным, основываться на конституционных принципах и нормах как стандартах современного правопонимания. 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. При разумном правовом регулировании общественных отношений достигается законный результат с наименьшими затратами труда и ресурсов.

По мнению автора, в названном Законе следовало бы дать определение государственных программ подготовки проектов и соответствующих планов, определить более высокую юридическую силу специальных законов по отношению к иным законам, указать на различие между решениями об отмене акта и о признании акта утратившим силу. Нуждается в совершенствовании правовая основа для нормотворческой деятельности органов местного управления и самоуправления. В частности, следует законодательно закрепить круг субъектов нормотворческой инициативы, чьи предложения подлежат обязательному рассмотрению компетентным органом.

Проведенный автором анализ свидетельствует о наличии проблем в области дачи разъяснений, ответов в связи с неясностью положений нормативных правовых актов. Одним из вариантов исправления сложившейся ситуации могло бы стать принятие постановления Правительства Республики Беларусь, направленного на упорядочение практики дачи органами исполнительной власти, подведомственных Правительству, разъяснений нормативных правовых актов.

Ключевые слова: исполнительная власть, акты исполнительной власти, нормотворчество, реализация актов исполнительной власти.

Для цитирования: Василевич Г. А. Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти по законодательству Республики Беларусь // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 5—16. DOI: 10.12737/jfcl.2019.4.1

## REGULATORY ACTIVITY OF THE EXECUTIVE POWER BODIES UNDER THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF BELARUS

**G. A. VASILEVICH**, Belarusian State University, Minsk 220030, Republic of Belarus

The article analyzes the rule-making activities of the executive authorities — the Government, ministries, and state committees, local executive and administrative bodies. The system of executive power, the legislative basis for its functioning are presented, attention is focused on the types of normative acts adopted by these bodies. Suggestions are made to improve the activities of executive bodies. Particular emphasis is placed on the analysis of the Law “On Normative Legal Acts” and appearing in connection with its entry into force innovations in legislation and law enforcement practice.

Legal regulation should be reasonable, based on constitutional principles and norms as standards of modern legal understanding. Such components of the law-making process as the definition of the objectives of the act of legislation, analysis of the state of legal relations, forecasting the consequences of the adoption of a regulatory legal act, legal examination of the act, public and professional discussion of the project, legal monitoring, etc. are designed to promote the reasonableness of legal regulation. Reasonable legal regulation of social relations will be such regulation in which a legitimate result is achieved with the lowest cost of labor and resources.

The legal basis for the standard-setting activities of local government and self-government bodies needs to be improved. In particular, the law should establish the range of subjects of the law-making initiative, whose proposals are subject to mandatory review by the competent authority.

The analysis indicates the presence of problems in explanations, answers in connection with the vagueness of the provisions of the regulations. One of the options for improving the situation could be the adoption of a resolution of the Government of the Republic of Belarus aimed at streamlining the practice of giving clarifications by Executive bodies subordinated to the Government, regulatory legal acts. It could set out a number of fundamental rules to be followed.

Keywords: executive power, acts of executive power, norm-setting, implementation of acts of executive power.

For citation: Vasilevich G.A. Regulatory Activity of the Executive Power Bodies Under the Legislation of the Republic of Belarus. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2019, no. 4, pp. 5—16. (In Russ.) DOI: 10.12737/jflcl.2019.4.1

**О** системе органов исполнительной власти. В соответствии с законодательством Республики Беларусь (далее — РБ) к органам исполнительной власти относят Правительство — центральный орган государственного управления, подведомственные ему органы: министерства, государственные комитеты, иные организации, находящиеся в подчинении Правительства, местные исполнительные и распорядительные органы (исполкомы, местные администрации).

В научной литературе авторами высказываются различные точки зрения относительно включения в систему исполнительной власти Национального банка, Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратуры. Надо иметь в виду, что указанные органы, особенно Национальный банк и Комитет государственного контроля (КГК), хотя и не подчинены Совету Министров, однако находятся в более тесной правовой, организационной и партнерской связи с Правительством. Все они реализуют функцию исполнения законодательства, пусть даже специфическим способом, включая осуществление КГК и Генеральной прокуратурой контроля и надзора.

Свои полномочия органы исполнительной власти реализуют посредством принятия нормативных правовых актов. Их принятие и вступление в силу базируются на законодательных актах, определяющих полномочия указанных органов, а также процесс нормотворческой деятельности.

**Законодательство о нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.** Совокупность актов законодательства, посвященного нормотворческому процессу органов исполнительной власти, включает Конституцию Республики Беларусь, законы РБ от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах»<sup>1</sup> (далее — Закон о НПА 2018 г.),

от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь», акты главы государства (декреты и указы), постановления Правительства РБ. Названные акты регулируют нормотворческую деятельность органов исполнительной власти, закрепляя материальные и процессуальные нормы права для органов исполнительной власти. Материальные нормы правовых актов фиксируют права и обязанности, возникающие в связи с подготовкой, внесением изменений или отменой нормативных правовых актов, а процессуальные нормы права решают процедурные вопросы на каждой стадии нормотворческого процесса.

Конституция Республики Беларусь решает ключевые вопросы относительно формы 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 упоминается закон, около 20 раз — декреты, примерно столько же указы, термин «законодательство» называется 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 текста следует определенное терминологическое многообразие, которое реализуется в актах текущего законодательства.

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

В литературе и на практике убедительно обосновывается необходимость разработки и принятия развернутых по содержанию законодательных актов. Основной довод, по нашему мнению, сводится к тому, что в таком случае мы имеем дело с меньшим объемом подзаконного нормотворчества, меньшими возможностями для искажения воли законодателя,

<sup>1</sup> Вступил в силу 1 февраля 2019 г. Ранее действовал Закон РБ от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее — Закон о НПА 2000 г.).

что может происходить при восполнении пробелов в законах и реализации содержащихся в них бланкетных норм. Закон в отличие от подзаконных актов, как известно, призван регулировать наиболее значимые общественные отношения. Важно, чтобы закон охватывал максимально широкий комплекс отношений, составляющих предмет его регулирования. В статье 97 Основного закона изложен примерный перечень законов. На основе этого можно сделать вывод о возможности принятия и иных законов, специально не указанных в данном перечне. Здесь надо учитывать природу и роль белорусского парламента, наличие у него подразумеваемых полномочий.

Среди специальных актов прежде всего следует выделить новый Закон о НПА 2018 г., цель которого схожа с аналогичным по тематике ранее действовавшим Законом 2000 г.: согласно преамбуле Закона о НПА 2000 г. он определяет, что следует понимать под нормативным правовым актом, какие существуют их виды по белорусскому законодательству. В Законе установлен общий порядок подготовки нормативных актов, их оформления, принятия (издания), опубликования, действия, толкования и систематизации. В статье 1 Закона о НПА 2018 г., помимо системы и видов нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) нормотворческими органами (должностными лицами), предусмотрено обязательное проведение экспертизы, указаны особенности принятия (издания), опубликования (обнародования), вступления в силу и реализации актов. Названный Закон не распространяется на акты Конституционного суда РБ, Верховного суда РБ, ненормативные (индивидуальные) правовые акты, локальные правовые акты нормотворческих органов (должностных лиц), международные договоры Республики Беларусь и иные международно-правовые акты, содержащие обязательства Республики Беларусь, если иное не предусмотрено 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.

Законы о НПА 2000 и 2018 гг. играют системообразующую роль в организации нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Анализ Закона о НПА 2018 г. показывает, что в нем исключены многие недостатки аналогичного по тематике Закона 2000 г. Но все же имеются пожелания, вытекающие из потребностей практики. В новом Законе следовало дать определение государственных программ подготовки проектов и соответствующих планов. Можно было бы предложить следующее понятие: «программа подготовки проектов норматив-

ных правовых актов — это утвержденный Президентом РБ либо по его поручению Советом Министров РБ юридический документ, в котором определяются перечень проектов нормативных правовых актов, сроки и лица, ответственные за их подготовку, ожидаемые результаты от реализации указанных актов». В этом отличие программы от плана, для которого нехарактерна фиксация ожидаемых результатов. Можно было бы зафиксировать определение концепции развития законодательства: «концепция развития законодательства — это утвержденный Президентом РБ юридический документ, в котором анализируется состояние законодательства, определены направления и сроки его дальнейшего совершенствования на перспективу, ожидаемые результаты от такой деятельности»<sup>2</sup>.

Согласно Закону о НПА 2018 г. программные законы (их в Республике Беларусь два — об основных направлениях внутренней и внешней политики и о военной доктрине) — имеют более высокую юридическую силу, чем иные акты текущего законодательства. Для установления четкой и ясной правовой основы функционирования органов исполнительной власти в Законе «О нормативных правовых актах» (в ст. 2) зафиксировать, какие акты являются программными законодательными актами, а именно: указанные программные законы и директивы Президента. Директивы определены в Законе в качестве указов программного характера.

В настоящее время активно развиваются интеграционные процессы с участием Республики Беларусь, Российской Федерации. Поэтому важно решить в Законе о НПА 2018 г. вопрос о месте и роли актов органов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь. Они в значительной степени оказывают влияние на содержание постановлений Правительства и подведомственных ему органов. По Конституции они занимают место ниже законов. Но чтобы вывести легальным способом их на более высокий уровень, с учетом необходимости добросовестного исполнения международных договоров, предлагаем определить более высокую юридическую силу специальных законов по отношению к иным законам. В таком (специальном) законе можно было бы предусмотреть более высокую юридическую силу актов органов таких межгосударственных образований, как ЕАЭС, Союзное государство.

Сейчас на законодательном уровне созданы условия для дальнейшего совершенствования нормотворческого процесса. Абсолютно правильным является закрепление в Законе «О нормативных правовых актах» давно назревшей необходимости прогнозирова-

<sup>2</sup> Василевич Г. А. К вопросу о совершенствовании проекта закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: теория и практика: сб. науч. ст. Витебск, 2017. 327 с.

ния последствий принятия и регулирующего воздействия акта. За материальными последствиями, которые могут наступить в связи с принятием акта, надо представлять иные составляющие этого процесса. Особенно важно предвидеть, как новые правила скажутся на деловой активности граждан, предпринимателей, насколько комфортным будет их ощущение, физический и психологический настрой. Справедливость и разумность принятого решения весьма важны.

Постановлением Совета Министров РБ от 25 января 2019 г. № 54 «О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов» утверждена Инструкция по прогнозированию последствий принятия (издания) нормативных правовых актов.

Предусмотрено, что прогнозирование регулирующего воздействия нормативного правового акта проводится на стадиях:

планирования нормотворческой деятельности — субъектом государственной власти, который иницирует подготовку проекта нормативного правового акта (это осуществляется до внесения предложений о подготовке проекта нормотворческому органу (должностному лицу));

подготовки проекта — теми государственными органами (организациями), которые ответственны за подготовку соответствующего проекта нормативного правового акта (до направления проекта нормативного правового акта на согласование).

Ознакомление с Инструкцией позволяет высказать предложение, чтобы окончательную оценку последствий проекта нормативного правового акта осуществлял орган, который выступает в качестве субъекта нормотворческой инициативы.

Инструкцией установлено, что ответственный за прогнозирование орган может также размещать на своем официальном сайте и (или) Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь сообщение о том, что иницируется подготовка проекта нормативного правового акта, либо уведомление о подготовке проекта нормативного правового акта с указанием ряда сведений. В частности, указывается полное официальное наименование ответственного за прогнозирование органа, вид и название проекта нормативного правового акта; проблема, на решение которой направлено принятие (издание) нормативного правового акта; сообщаются цели принятия (издания) нормативного правового акта и обоснование необходимости его подготовки; круг лиц, которые подпадают под действие нормативного правового акта; планируемый срок вступления в силу нормативного правового акта. Предусмотрено также указание сведений о необходимости установления переходного периода для введения нормативного правового акта в действие. Указываются срок (не менее трех рабочих

дней), в течение которого принимаются предложения о подготовке проекта нормативного правового акта, и способ их представления, иная информация, касающаяся подготовки проекта нормативного правового акта. Однако прежде чем ожидать реагирования на «уведомление о подготовке НПА», надо, по нашему мнению, хотя бы разместить концепцию предполагаемого проекта. Без этого «прогнозирование» не имеет предмета обсуждения. 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 социальные последствия, поэтому прогноз последствий принятия акта должен осуществляться всегда. Идея прогнозирования в этом и заключается, чтобы обеспечить разумное правовое регулирование с учетом возможных социальных последствий даже в ситуациях, когда население недовольно принятым, но необходимым решением. Особенно это касается актов, принципиально (существенно) меняющих правовые правила. К этому процессу должны быть подключены социологи (для изучения общественного мнения). Эта часть Инструкции, считаем, является центральной: как будет развиваться экономическая и социальная сферы, каковы возможные модели последствий принятия крупных актов.

За рубежом, в частности в США, много внимания уделяется теории экономического анализа права. Полезность этого исследовательского направления обуславливается теми положительными результатами характера, которые можно получить, обеспечив симбиоз юридической мысли и экономической науки. Осваивать данное направление можно было бы, начиная с отдельных актов и отраслей права. Желательно сосредоточить на этом направлении усилия специалистов в области информационных технологий, социальных психологов, социологов. Надо разработать алгоритм осуществления такого анализа, методике моделирования последствий принятия и применения актов. Следует оценивать, какое влияние может оказать акт на политическую, экономическую, социальную и духовную сферы общества.

По состоянию на середину марта 2019 г. в Республике Беларусь принято 2736 законов, 360 декретов, 6037 указов, шесть директив (указов программного характера). Всего принято около 150 тыс. актов законодательства, преимущественно это ведомственные нормативные акты. Несмотря на обилие актов законодательства, оценка сложившегося порядка разработки проектов актов, их общественное и профессиональное обсуждение, введение в действие, многократные последующие изменения и дополнения свидетельствуют об имеющихся проблемах в нормотворческой деятельности. Необходимо принятие новой Концепции совершенствования национального законодательства. Утвержденная в 2002 г. Концеп-

ция совершенствования законодательства Республики Беларусь была рассчитана на 2001—2005 гг. Дальнейшие направления совершенствования источников белорусского права следует определить в новой Концепции, подготовленной с учетом принципов и норм Конституции, программных законодательных актов. Конечно, в определенной мере компенсировать отсутствие современной Концепции может программный закон «Об основных направлениях внутренней и внешней политики»<sup>3</sup>. В нем много основополагающих идей и положений. Но после придания ему более высокой юридической силы, чем иные законодательные акты, он должен действительно выполнять свою «программную» миссию хотя бы 5—10 лет, а возможно, и более длительный период. В таких условиях он может стать источником, на который ссылаются и которым руководствуются наряду с Конституцией нормотворческие и правоприменительные органы. Часто бывает, что судам, иным правоприменительным органам трудно выявить конституционный принцип или конституционную норму, которой следует руководствоваться, и обращение к указанному программному закону могло бы помочь им в принятии правовых решений. Программный закон мог бы содержать раздел, посвященный перспективам нормотворческой и правоприменительной деятельности.

В Законе о НПА 2018 г. названы принимаемые различными органами акты. На практике часто принимаются программы, концепции, стратегии и т. п. Причем некоторые из этих актов, например программы, могут принимать Правительство, местные органы. Подчеркивается, 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) с учетом белорусской управленческой практики дает основание для привлечения должностных лиц к ответственности.

В статье 21 Закона о НПА 2018 г. указаны основные виды утверждаемых нормативных правовых актов (инструкции, положения, правила, регламенты, типовые нормативные правовые акты). Исходя из содержащегося в статье перечня актов, можно сделать вывод, что ее направленность была иной, однако для нашего вывода важна ее часть третья, согласно которой утвержденные нормативные правовые акты являются неотъемлемой частью нормативных правовых актов, которыми они утверждены. По этой причине полагаем, что утвержденные указами главы государства, постановлениями Правительства концепции, программы, стратегии и иные подобные ак-

ты обязательны для исполнения, как и любые указы, постановления Правительства.

В результате обсуждения поступивших замечаний на проект относительно правового мониторинга и учета многих из них постановлением Совета Министров РБ от 30 января 2019 г. № 65 «О порядке проведения правового мониторинга» была утверждена Инструкция о порядке проведения правового мониторинга. Согласно Инструкции правовой мониторинг осуществляется нормотворческими органами (должностными лицами), иными уполномоченными государственными органами (организациями) на постоянной основе, как правило, в соответствии с ежегодно утверждаемыми ими планами проведения правового мониторинга (отдельными или включенными в годовые планы работы). Объект правового мониторинга определяется организатором правового мониторинга с учетом целесообразности и первоочередности решения проблем правового регулирования общественных отношений и практики правоприменения в случаях частых корректировок нормативного правового акта; наличия информации об отсутствии единообразной практики применения нормативного правового акта; наличия иных проблем правоприменения, обусловленных в том числе пробелами, коллизиями и иной правовой неопределенностью. Как видим, все же остаются не вполне ясными некоторые позиции Инструкции. Например, какие корректировки акта являются «частыми». Это следовало четко указать в Инструкции.

Указом Президента РБ от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» утверждены Правила подготовки проектов нормативных правовых актов (далее — Правила).

Правилами определяются особенности порядка подготовки не только проектов нормативных правовых актов Президента РБ, Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания РБ, но и Совета Министров РБ, министерств, иных республиканских органов государственного управления, Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, иных нормотворческих органов (должностных лиц), технико-юридические требования к их оформлению, а также иные вопросы, не урегулированные Законом о НПА 2018 г. 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 качестве приложения в Законе «О нормативных правовых актах».

<sup>3</sup> См. Закон РБ от 14 ноября 2005 г. № 60-3 «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь».

Правилами детально определен порядок планирования подготовки законопроектов. Помимо субъектов, обладающих правом законодательной инициативы и некоторых иных официальных субъектов, в п. 12 Правил указано, что при разработке проекта плана также рассматриваются предложения, поступившие от научных учреждений, общественных объединений и граждан.

Закон РБ «О Совете Министров Республики Беларусь» не содержит детальных норм относительно порядка подготовки и принятия актов Правительства. Лишь в ст. 35 идет речь о его решениях. Так, Совет Министров РБ на основании и во исполнение актов, обладающих более высокой юридической силой (Конституция РБ, законы РБ, акты Президента РБ), принимает постановления и контролирует их исполнение. Совет Министров РБ обязан обеспечивать контроль за исполнением своих актов. Это может быть осуществлено как непосредственно, так и через подчиненные ему республиканские органы государственного управления и иные государственные организации. К этому могут быть подключены местные исполнительные и распорядительные органы, Аппарат Совета Министров РБ. Постановления Совета Министров РБ могут быть отменены актами Президента РБ. Что касается распоряжений премьер-министра РБ, то они издаются по вопросам, входящим в компетенцию премьер-министра РБ, либо по поручению Совета Министров РБ, если они входят в компетенцию Правительства, но не являются конституционным полномочием Совета Министров РБ, и если регулирование отношений не требует принятия решений, носящих нормативный характер. Заметьте интересный факт: решения по отдельным вопросам могут быть оформлены в виде протоколов заседаний (совещаний) у премьер-министра РБ и его заместителей, а также их указаний и поручений. Такие протокольные записи являются обязательными для исполнения должностными лицами Аппарата Совета Министров РБ, республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров РБ, а также местными исполнительными и распорядительными органами. При этом данные поручения и указания не могут носить нормативный характер. Постановления Совета Министров РБ и распоряжения премьер-министра РБ вступают в силу и публикуются в установленном законодательными актами Республики Беларусь порядке.

Важную роль в придании динамизма процессу нормотворчества, усвоению порядку введения в действие принятых актов играет Декрет Президента РБ от 24 февраля 2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь». В нем определено, что официальным опубликованием нормативных правовых актов является их размещение на

Национальном правовом интернет-портале. Вместе с тем, чтобы исключить «цифровую» дискриминацию, когда не все граждане могут иметь легкий доступ к информационным ресурсам, наиболее важные акты следует публиковать в традиционных средствах массовой информации либо в них сообщать о принятых решениях.

Среди актов, создающих основу для нормотворческой деятельности субъектов исполнительной власти, назовем Указ Президента РБ от 21 ноября 2001 г. № 692 «Об утверждении Положения о Министре Республики Беларусь».

В части 2 п. 1 ст. 50 Закона о НПА 2018 г. предусмотрен перечень документов, которые прилагаются к проекту нормативного правового акта, вносимому в нормотворческий орган (должностному лицу). Среди них: сопроводительное письмо с приложением обоснования потребности для принятия (издания) нормативного правового акта (необходимо также финансово-экономическое обоснование); информация о том, что осуществлено согласование (визирование) проекта; осуществленные экспертные заключения по проекту; список лиц, готовивших проект нормативного правового акта. По решению субъекта нормотворческой инициативы могут прилагаться иные документы.

Что касается обоснования необходимости принятия (издания) нормативного правового акта, то информация охватывает цели подготовки проекта нормативного правового акта, его предмет; проведенный анализ законодательства и правоприменительной практики, опыт зарубежных государств, публикации в СМИ, предложения граждан и организаций относительно предмета правового регулирования проекта нормативного правового акта; всесторонний и объективный прогноз последствий принятия (издания) нормативного правового акта; перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), которые надо будет признать утратившими силу, изменить и (или) дополнить, а также разработать в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта.

На наш взгляд, среди прилагаемых документов должен быть и анализ развития ситуации после принятия правительством решения, предполагаемые последствия принятия и действия соответствующего акта.

Что касается списка лиц, разработавших проект постановления (распоряжения), то желательно, чтобы сведения о лицах размещались также на Национальном правовом интернет-портале. Это содействовало бы более ответственному отношению к подготовке проекта. Только персональной ответственности руководителей органов государственного управления недостаточно. Нет уверенности, что они внимательно изучили весь документ.

Предусмотрена процедура и сроки согласования проектов с заинтересованными органами. Так, осо-

бую роль в устранении юридических противоречий играет Министерство юстиции. Проекты постановлений, распоряжений по вопросам использования денежных средств, в том числе бюджетных, должны быть согласованы с Министерством финансов. Проекты постановлений по вопросам, регулирующим экономические отношения, должны быть согласованы с Министерством иностранных дел, которое дает заключение об их соответствии двусторонним международным договорам Республики Беларусь и Российской Федерации. Проекты постановлений Совета Министров РБ по вопросам, требующим в соответствии с законодательством согласия антимонопольного органа, согласовываются с Министерством антимонопольного регулирования и торговли. Проекты постановлений Совета Министров РБ по вопросам, связанным с организацией и осуществлением предпринимательской деятельности, согласовываются с Советом по развитию предпринимательства в Республике Беларусь. При этом, если проекты рассматривались на заседаниях общественно-консультативных и экспертных советов, созданных при республиканских органах государственного управления, прилагается информация о результатах такого рассмотрения. Проекты постановлений об утверждении или изменении ежегодных планов подготовки законопроектов республиканскими органами государственного управления должны быть согласованы с Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Определены и иные органы, с кем надлежит согласовать подготовленный проект.

Важную роль в нормотворческой деятельности играет постановление Совета Министров РБ от 23 сентября 2006 г. № 1244 «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов», утвердившее Инструкцию о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов.

Инструкцией регулируется порядок проведения обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов Национального банка, Комитета государственного контроля, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, Управления делами Президента РБ, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня.

Согласно Инструкции нормативные правовые акты указанных органов направляются ими в Министерство юстиции в целях проведения юридической экспертизы не позднее трех рабочих дней со дня, следующего за днем их принятия (издания), а если ак-

ты изданы совместно нормотворческими органами, то одним из этих органов в тот же срок. Аналогичные требования установлены для областных, Минского городского Совета депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома.

Что же касается местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня, то на юридическую экспертизу принятые ими нормативные правовые акты отправляются в главное управление юстиции соответствующего облисполкома. Срок тот же — не позже трех рабочих дней со дня, следующего за днем их принятия.

Юридическая экспертиза нормативных правовых актов осуществляется с точки зрения их соответствия Основному закону Республики Беларусь, решениям Президента РБ, законам РБ и иным нормативным правовым актам, обладающим более высокой юридической силой.

Инструкцией детально определены последствия вынесения отрицательного заключения, в частности, есть возможность его обжалования, рассмотренная возникших разногласий и др.

Полагаем, что вышеназванная Инструкция подлежит корректировке с учетом принятого Закона о НПА 2018 г., в частности о проведении прогноза последствий принятия акта.

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 их потенциал и реализация постоянно расширяются. Это также затрагивает нормотворчество. Республика Беларусь является одной из первых, кто на постсоветском пространстве начал 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 здесь развитие шло более интенсивно, надо повышать обоснованность и оперативность решения.

Сегодня все современные государства нацелены на создание цифровой экономики. Как определено в Указе Президента РФ 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 и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий,

оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг. Цифровая экономика, к которой вначале относили электронную торговлю, электронные финансовые услуги, иные финансовые решения, в настоящее время включает 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 РБ от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики».

Благодаря внедрению информационных технологий можно обеспечить широкую информационную открытость процесса подготовки и принятия актов органами государственного управления, а значит — обеспечить больше возможностей для реализации гражданами своего права на управление делами государства.

**Виды нормативных правовых актов органов исполнительной власти.** Играя активную роль в реализации актов законодательства более высокого юридического уровня, осуществляя собственную нормотворческую деятельность, органы исполнительной власти путем издания нормативных актов в пределах своих компетенций формируют национальную правовую систему, оказывают влияние на обеспечение правового порядка. Особенно важное место занимают нормативные акты республиканских органов исполнительной власти. От своевременного их принятия зависят быстрота и качество воздействия на сферы жизнедеятельности, особенно это важно в период острой конкуренции между государствами. В связи с этим необходимость глубокого совершенствования нормотворчества республиканских органов исполнительной власти возрастает. Надо признать, что наличие большого количества республиканских органов исполнительной власти (министерств и государственных комитетов), обилие издаваемых ими нормативных актов различной формы обуславливает необходимость постоянного анализа процесса нормотворчества и правоприменения.

Для оперативного решения вопросов, входящих в компетенцию Совета Министров РБ, в качестве его постоянного органа действует Президиум Совета Министров РБ. Обратим внимание, что по отдельным неотложным вопросам или вопросам, не требующим обсуждения, постановления Совета Министров РБ могут приниматься путем опроса членов Президиума Совета Министров РБ (без рассмотрения на заседаниях). Вместе с тем не ясно, как определяется, что

вопрос не требует обсуждения. Правильно было бы, когда есть возражения (особое мнение) кого-либо из членов Президиума, знакомить с ними всех членов Президиума, включая и тех, кто уже высказался за принятие постановления Президиума.

В Законе о НПА 2018 г., к сожалению, не указано о месте и роли специальных актов. Они должны обладать большей юридической силой, чем иные акты, в том числе если речь идет о специальном законе — и по отношению к иным законодательным актам, исключая программные законодательные акты (программные законы и директивы).

Полагаем, что особой юридической силой должны обладать акты (совместные акты), которые принимаются в виде соглашений между органами исполнительной власти и профсоюзными органами, объединениями предпринимателей. Например, с 1 января 2019 г. действует Генеральное соглашение между Правительством Республики Беларусь, республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзов на 2019—2021 годы. Таких соглашений в современный период было принято около десяти.

Закон о НПА 2018 г. (ст. 22) предусматривает возможность принятия совместного нормативного правового акта. Предусмотрено, что нормативный правовой акт может приниматься несколькими нормотворческими органами (должностными лицами), если иное не установлено Конституцией, названным Законом и иными законодательными актами. Запрещено принимать совместно нормативные правовые акты нормотворческими органами (должностными лицами), если хотя бы один из них является вышестоящим по отношению к другому, если иное не предусмотрено законодательными актами. Не допускается принятие совместных нормативных правовых актов министерствами, иными республиканскими органами государственного управления с местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами. Считаем недопустимым принятие совместных актов Министерства юстиции и Верховного суда, что в прошлом практиковалось.

Ранее действовавший Закон РБ «Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь» запрещал принятие совместных актов органов государственной власти и общественных объединений (ст. 7), что, на наш взгляд, было неправильно по отношению к участию в этом профессиональных союзов.

Давно стоит задача обеспечения пакетного принципа подготовки нормативных правовых актов. В связи с этим полагаем, что при разработке проекта закона или иного законодательного акта, определения их концепции в составе соответствующей рабочей группы должны быть представители соответствующего ведомства (обычно так и происходит). Одновременно с процессом подготовки проекта законодательного акта целесообразно вести разработку проекта ведомственного акта. Особенно интенсивно



такая работа могла бы происходить после одобрения проекта закона в первом чтении в Палате представителей Национального собрания. На наш взгляд, полезно было бы в рамках головной комиссии, ответственной за подготовку законопроекта, обсуждать основные положения будущего ведомственного акта, если необходимость его принятия вытекает из данного проекта (аналогично следовало бы поступать, если предполагается принятие акта Правительства). Обмен информацией между этими инстанциями (Парламентом, Правительством, министерством) также можно организовать при разработке комплекса актов, используя информационные технологии. Информационное взаимодействие органов исполнительной власти с иными нормотворческими субъектами весьма важно для повышения качества нормотворчества.

Повышению эффективности нормотворческого процесса за счет информационных технологий может способствовать создание в министерстве, государственном комитете системы сбора, регистрации и обработки нормативных правовых актов. В рамках министерства, государственного комитета полезно было бы создать базы мониторинга правоприменения, анализа ведомственных нормативных актов, обращений граждан, электронных версий документов. В них также можно было формировать банк идей, высказанных учеными и практиками, которые в перспективе могут быть востребованы.

Позитивную оценку имеет создание системы обеспечения нормотворческой деятельности, позволяющей размещать электронные версии документов, а также вести учет прохождения проектов актов по всем стадиям нормотворческого процесса, с обязательным подключением к ней всех субъектов права нормотворческой инициативы.

Повышению эффективности правоприменительной деятельности органов государственной власти способствует создание систем по размещению в сети Интернет информации о деятельности органов государственной власти, учету и контролю результатов работы с обращениями граждан. В перспективе желательно, чтобы руководители ведомств, не только непосредственно, но и используя информационные технологии, общались с гражданами, отвечали на их вопросы и претензии. Это способно интенсифицировать процесс общения с людьми и решения их проблем. В Российской Федерации общение с гражданами через видеоблоги становится реальностью.

В качестве основной причины возникновения и существования ведомственного нормотворчества называют объективную потребность детализировать правовую регламентацию отношений<sup>4</sup>. При помощи ведомственного нормотворчества государство име-

ет возможность более эффективно воздействовать на общественные отношения. Ведомственное нормотворчество характеризуется упрощенным порядком подготовки, подзаконностью и дополняющим характером по отношению к актам более высокого уровня. В качестве цели подзаконного правового регулирования называют адаптацию общих типичных правовых норм законов при сохранении их сути. Утверждается, что из законов нельзя делать подробные инструкции, детализация и конкретизация законов должна осуществляться в ведомственных нормативных актах<sup>5</sup>.

Согласно ст. 18 Закона о НПА 2018 г. министерства, иные республиканские органы государственного управления принимают нормативные правовые акты в пределах компетенции, установленной Конституцией РБ, иными законами, актами Президента РБ, постановлениями Совета Министров РБ, международными договорами и иными международно-правовыми актами, в форме постановлений после одобрения их на коллегии министерства, иного республиканского органа государственного управления. При принятии министерствами, иными республиканскими органами государственного управления нормативного правового акта обязательным является указание в преамбуле, на основании и (или) во исполнение какого законодательного акта, постановления Совета Министров РБ (их структурных элементов) или в целях реализации какого международного договора либо иного международно-правового акта принимается этот акт. Нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров РБ, могут быть отменены Советом Министров, если иное не предусмотрено законодательными актами. В законе можно было бы оговорить также, что Совет Министров вправе признать акты министерств, иных республиканских органов государственного управления утратившими силу (о различиях отмены акта и утраты им юридической силы будет сказано ниже).

Таким образом, усиливается коллегиальный характер работы министерства, государственного комитета.

В рамках соответствующей формы акты различаются целевой направленностью. Так, согласно Указу Президента РБ «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» проект акта может быть оформлен в виде: а) нового акта (по сути самостоятельного акта); б) акта, которым вносятся изменения и (или) дополнения в акт, в том числе посредством его изложения в новой редакции; в) акта о толковании акта или его структурных частей; г) акта, которым приостанавливается действие акта

<sup>4</sup> См.: Глебова Н. А. Ведомственное нормотворчество. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vedomstvennoe-normotvorchestvo> (дата обращения: 28.04.2019).

<sup>5</sup> См.: Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения: монография / под ред. М. А. Лапиной, В. А. Баранова. М., 2014. 240 с.

(его структурных частей); д) акта, которым отменяется иной акт (его структурные элементы); е) акта, которым признается утратившим силу иной акт (его структурные элементы); ж) акта, которым продлевается действие иного акта (его структурных элементов); з) акта, которым делегируются полномочия на принятие (издание) акта; и) акта, которым выражается согласие Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора.

Отметим, что, принимая вышеназванные акты, независимо от их вида, соответствующий орган обязан действовать в соответствии с требованиями нормотворческого процесса. Конечно, специфика акта может влиять на особенности этого процесса. Например, есть различия в порядке принятия, определения содержания и последствий нового акта, акта о внесении изменений и дополнений и акта о толковании, об отмене акта, о признании утратившим силу и др.

При введении в действие актов республиканских органов исполнительной власти, в том числе ведомственных, а также местных исполнительных и распорядительных органов, также обязательно соблюдение таких правовых принципов, как непридание акту, усиливающему или вводящему ответственность, обратной силы, об установлении разумного переходного периода, позволяющего субъектам отношений подготовиться к новым правовым условиям, о соблюдении установленных ст. 23 Конституции РБ оснований, целей и пределов возможных ограничений прав и свобод и др.

Было бы полезно в Правилах или ином акте (например, законе «О нормативных правовых актах») отразить, чем различаются решения об отмене акта и о признании акта утратившим силу. Различие состоит в наступающих последствиях. Отмена означает объявление ранее установленного не подлежащим выполнению. Утрата силы предполагает, что акт вступил в силу, какое-то время действовал, но его признали не имеющим юридической силы на будущее. При этом сохранилось прошлое его воздействие на общественные отношения<sup>6</sup>.

Президент вправе отменить по соображениям не только обеспечения законности, но и целесообразности как нормативный, так и правоприменительный акт правительства, местного исполнительного и распорядительного органа. Конституционный суд, в свою очередь, вправе проверять на соответствие Конституции РБ нормативные правовые акты и в связи с ними — правоприменительную практику. В то же время правоприменительный акт органа исполнительной власти может быть предметом изучения в суде. Однако даже в случае позитивного решения по ним судов при рассмотрении спора Пре-

зидент РБ как глава исполнительной власти вправе принять решение об отмене такого акта, более того, указать собственные мотивы этого.

Наряду с Конституцией РБ действуют еще акты текущего законодательства, которыми предусматривается право соответствующего органа власти отменять или приостанавливать акты других государственных органов. В силу ст. 25 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров наделен правом отмены правовых актов республиканских органов государственного управления, которые находятся в его подчинении. Это допускается, если акты противоречат Конституции РБ, законам РБ, актам Президента РБ, актам Совета Министров РБ и распоряжениям премьер-министра РБ. Однако такие действия со стороны Совета Министров допустимы, если это не касается решений, которые могут быть отменены только Президентом РБ.

Такой статус Правительства обусловлен тем, что оно обеспечивает контроль за исполнением своих актов. Причем такой контроль может осуществляться как непосредственно, так и через подчиненные ему органы государственного управления и другие органы исполнительной власти. В свою очередь, постановления Совета Министров, как отмечалось, могут быть отменены решением Президента РБ. Глава государства вправе отменить и те акты Правительства, которыми отменены акты подчиненных Правительству органов.

Согласно ч. 3 ст. 7 Конституции РБ правовые акты или их отдельные положения не имеют юридической силы, если они признаны в установленном законом порядке противоречащими положениям Основного закона.

В соответствии с ч. 3 ст. 85 Закона РБ от 8 января 2014 г. № 124-З «О конституционном судопроизводстве» нормативные правовые акты не имеют юридической силы, если они признаны заключением Конституционного суда не соответствующими Конституции РБ. Такое заключение Конституционного суда является основанием для прекращения их действия, внесения в них соответствующих изменений и (или) дополнений либо принятия новых нормативных правовых актов с тем же предметом правового регулирования. До корректировок таких актов непосредственно применяется белорусская Конституция.

Обратим внимание на некоторое противоречие между указанием в ст. 85 Закона на то, что неконституционный акт «не имеет юридической силы» и последующей фразой, что это «является основанием для прекращения их действия». В данном случае следовало бы говорить, что это является основанием для исключения (изъятия) данной нормы из нормативного правового акта. Также неудачной является фраза, что «до прекращения действия таких нормативных правовых актов, внесения в них изменений и (или) дополнений либо принятия новых нормативных правовых актов непосредственно применяется Конституция Республики Беларусь». Такие (некон-

<sup>6</sup> См.: Большой толковый словарь русского языка / под ред. С. А. Кузнецова. СПб., 2000.

ституционные) акты (отдельные положения) с установленным Конституционным судом срока в силу их неконституционности не имеют юридической силы.

Любой правовой акт, включая нормативный, обладает юридической силой. С его принятием связано совершение и других важных юридических формальностей (в частности, подписание, опубликование, доведение до сведения граждан). В такой акт, даже если он еще не введен в действие, могут вноситься изменения и дополнения в порядке, предусмотренном законодательством.

Огромную долю среди всех нормативных правовых актов составляют решения органов местного управления и самоуправления. Правовой основой для их принятия является Закон РБ от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Согласно ст. 13 и 40 Закона по вопросам, рассмотренным на сессиях, решения принимаются Советом простым большинством голосов. Подсчет голосов осуществляется от числа избранных депутатов. Голосование тайное или открытое, допускается поименное голосование. Лишь решение о самороспуске Совета принимается квалифицированным числом, т. е. не менее чем двумя третями голосов от числа избранных депутатов. Регламентом Совета также определяется форма голосования.

Решения исполнительного и распорядительного органа принимаются на его заседании большинством голосов от полного состава. Голосование тайное или открытое, допускается поименное голосование. Интересно, что, как и решения Президиума Совета Министров, решения исполнительного и распорядительного органа по не терпящим отлагательства вопросам могут приниматься по письменному разрешению председателя исполкома (главы местной администрации) путем опроса и визирования членами исполнительного и распорядительного органа проектов соответствующих решений. Полезно было бы придерживаться правила, согласно которому наличие возражений хотя бы одного члена исполкома, местной администрации вызывает необходимость ознакомления с ними всех членов данного органа.

Правом подписания актов исполнительного и распорядительного органа обладает председатель исполкома (глава местной администрации) и управляющий делами исполкома (местной администрации). В необходимых случаях исполнительные и распорядительные органы могут принимать совместные решения по вопросам, входящим в их компетенцию.

Юридическую основу нормотворческой деятельности органов местного управления и самоуправления также полезно совершенствовать; в частности, в законе следует зафиксировать круг субъектов, обладающих нормотворческой инициативой, чьи предложения обязательно должны быть рассмотрены компетентным органом.

С учетом необходимости противодействовать коррупции органы исполнительной власти должны проводить антикоррупционную экспертизу проектов. Укреплению законности должно способствовать и строгое следование правилам юридической техники подготовки актов: четкое и содержательное формулирование преамбулы, определение структуры акта и его частей, точное использование понятий и терминов и т. п.

Следует формировать досье крупных и важных нормативных правовых актов, включать в него информацию об инициаторах, разработчиках проекта, лицах, согласовавших проект, результатах правовой, в том числе антикоррупционной, экспертизы, лицах, их проводивших, прогнозе регулирующего воздействия, результатах правового мониторинга.

Существенным является вопрос о последствиях отмены акта, приостановления его действия и последующего возобновления действия, признания его Конституционным судом неконституционным. Многие зависят от даты, с которой акт не применяется в силу отмены. Если акт соответствует Конституции и законодательным актам (например, при отмене Президентом РБ акта правительства, в силу того, что этот акт не отвечает проводимому курсу), то здесь необходимо соблюдать правила о придании актам обратной силы. В целом же к актам, отменяющим другие акты, признающим их утратившими силу, применимы правила, установленные для опубликования и введения в действие новых актов законодательства.

Если же отмена происходит по причине противоречия Конституции или актам законодательства, то следует исходить из того, насколько очевидны были отступления от требований (положений) актов более высокой юридической силы, и определять последствия отмены акта с учетом права, т. е. справедливости.

Актуальной остается проблема толкования (разъяснения) нормативных правовых актов. На необходимость упорядочения этой работы, решения ряда спорных и неоднозначно реализуемых на практике вопросов обращают внимание представители субъектов хозяйствования, иные лица — участники правовых конфликтов. При ознакомлении с практикой можно увидеть разнообразную картину. Некоторые властные инстанции, давая разъяснения и размещая их на своих сайтах или в справочно-правовых базах, не указывают официальных лиц, которые дали эти разъяснения, часто отсутствуют название акта (документа), его другие реквизиты (например, дата разъяснения). Иногда в качестве автора указывается пресс-центр органа государственного управления. Определенная польза таких разъяснений есть, хотя информационная. Однако правовому государству присуща более высокая правовая культура. Разделяем отрицательное отношение субъектов, занимающихся предпринимательской деятельностью, к тому, что часто вопреки данному разъяснению (ответу) государственного органа контрольные (надзорные)

органы поступают иначе и привлекают к юридической ответственности тех субъектов, которые ранее заручились соответствующим ответом. Эта практика неверная. Все отрицательные последствия должны нести инстанции, давшие неправильное разъяснение. Таким образом, анализ свидетельствует о наличии проблем в области дачи разъяснений, ответов. Улучшить ситуацию могло бы принятие постановления правительства об упорядочении практики дачи разъяснений органами исполнительной власти, подведомственными правительству, нормативных правовых актов.

Когда в результате толкования акта ограничиваются права и свободы, возникают новые обязанности, акт толкования должен вводиться в действие, по меньшей мере, со дня опубликования. Необходимо упорядочить дачу разъяснений актов, определить лиц, уполномоченных в рамках ведомства на их осуществление, а также исключить ответственность граждан и субъектов хозяйствования, если они следовали ранее данному разъяснению представителя ведомства.

Сейчас много внимания уделяется проблеме экспертизы актов, в том числе на предмет противодействия коррупционным проявлениям. Правовая экспертиза является исследованием эксперта, обладающего специальными знаниями, с целью использования полученных результатов в юридической деятельности. Такое исследование проводится либо в силу указания на его проведение, либо по решению или поручению уполномоченных на то лиц, либо в силу прямого указания нормативных правовых актов, основанных на применении.

В литературе акцентируется внимание на подготовке специалистов, которые бы владели навыками нормотворчества. Что касается подготовки специалистов по написанию проектов, то здесь огромное поле для размышлений и предложений. Необходимо системное обучение навыкам подготовки проектов нормативных правовых актов.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Большой толковый словарь русского языка / под ред. С. А. Кузнецова. СПб., 2000.
- Василевич Г. А. К вопросу о совершенствовании проекта закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: теория и практика: сб. науч. ст. Витебск, 2017. 327 с.
- Василевич С. Г. О государственном управлении: понятие, цели, критерии эффективности // Проблемы управления. 2014. № 4.
- Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения: монография / под ред. М. А. Лапиной, В. А. Баранова. М., 2014. 240 с.
- Глебова Н. А. Ведомственное нормотворчество. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vedomstvennoe-normotvorchestvo> (дата обращения: 28.04.2019).

#### REFERENCES

- Departmental rule-making: theory and practice of application. Ed. by M. A. Lapina, V. A. Baranov. Moscow, 2014. 240 p. (In Russ.)
- Glebova N. A. Departmental rule-making. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/vedomstvennoe-normotvorchestvo> (accessed 28.04.2019). (In Russ.)
- The large explanatory dictionary of the Russian language. Ed. by S. A. Kuznetsov. St. Petersburg, 2000. (In Russ.)
- Vasilevich G. A. To the question of improving the draft law "On regulatory legal acts of the Republic of Belarus". *Aktualnye problemy sravnitel'nogo pravovedeniya: teoriya i praktika*. Vitebsk, 2017. 327 p. (In Russ.)
- Vasilevich S. G. On public administration: concept, goals, performance criterias. *Problemy upravleniya*, 2014, no. 4, pp. 147—151. (In Russ.)

Заметим, что в России и Беларуси постоянно совершенствуется порядок подготовки проектов актов, их обсуждения, введения в действие. Важнейшим элементом принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства является не только разумная стабильность регулирования правовых отношений, но и недопустимость произвольного изменения законодательства (иначе это можно расценивать как злоупотребление правом), установление оптимального периода для адаптации граждан, субъектов хозяйствования к новым правовым правилам. Гражданин должен быть уверен, что он не подвергнется таким правовым последствиям, которые не мог предвидеть в момент принятия им какого-либо решения. Таким образом, можно вести речь о соблюдении принципа ожидания принятия государственными органами правовых решений.

Полагаем, назревшей является реализация высказанной в литературе идеи о необходимости принятия Управленческого (Административного) кодекса Республики Беларусь<sup>7</sup>, в котором бы системно были решены вопросы, связанные с созданием и функционированием органов исполнительной власти, особенностями нормотворческой деятельности, в частности инициированием проектов нормативных актов субъектами такой инициативы, порядком обсуждения и рассмотрения, проведением экспертизы, прогнозом регулирующего воздействия, проведением правового мониторинга и др.

Нами обозначены лишь некоторые проблемы, которые волнуют ученых и практиков. Их значительно больше. Для их решения нужны новые направления в подготовке специалистов, в том числе тех, кто считал бы своим призванием создание современного законодательства, отвечающего вызовам времени.

<sup>7</sup> Подробнее см.: Василевич С. Г. О государственном управлении: понятие, цели, критерии эффективности // Проблемы управления. 2014. № 4. С. 147—151.