

техники), кабинет тактико-специальной подготовки и стрелкового тира, криминалистические полигоны, а также учебно-методический кабинет криминалистики. Соответственно, это позволяет выделить еще одно направление узконаправленной деятельности юриста – юрист – судебный эксперт.

В то же время, если мы обратим взор на правовую карту мира, то на одном уровне с общепринятыми стандартами дифференциации юридической профессии мы можем видеть еще одно направление деятельности юриста. Это деятельность судей исламских государств, которая требует одновременного применения знаний юриспруденции и религии. Для занятия должности судьи будущие кандидаты в обязательном порядке проходят обучение основам исламского права и религии одновременно на одном уровне с основами действующего законодательства. Судебная система в данных государствах носит двойственный характер (рассматриваются дела с участием мусульман (исламские суды) и немусульман), в связи с чем должность судьи (кади) в исламских судах вправе занимать лишь выпускники учебных заведений, получивших специализированное религиозно-юридическое образование. Дело в том, что для рассмотрения дела по существу требуется знать принципиально значимые установки ислама и действующее законодательство, которое не всегда и не в полном объеме включает нормы ислама. Аналогичным образом обстоит дело в немусульманских странах с преимущественным проживанием мусульман, в частности, по законодательству Индии (особенно в штатах Ассам и Кашмир) разрешается рассматривать неимущественные споры среди мусульман судьями-кади (правоведами-религиоведами) в исламских судах. С учетом сказанного, можно отметить, что в некоторых частях мира юристам необходимо быть и юристами-религиоведами.

Учитывая сказанное, напрашивается следующий вывод. Современное право – сложное, разнородное и разнохарактерное явление, в его пополняющемся арсенале самые различные технико-юридические средства, обеспечивающие «бесперебойную» юридическую регламентацию. Объемом собственно права, количества его предписаний имеет постоянную тенденцию к увеличению. Усложняется и его источниковая база, то что принято называть документальной основой права. Правореализация не менее сложный механизм, с появлением цифровых технологий она стала еще более многогранной и динамичной. Новые технологии, цифровое общество и многие другие современные приметы времени требуют дополнительных усилий в плане подготовки такой юридической профессии, как юрист-эксперт. О роли международного права в современной все усложняющейся жизни не приходится говорить. В этой связи поставленная профессором В.М. Барановым проблема дифференциации юридической специальности, разработки специальных образовательных технологий своевременна и требует поддержки со стороны не только юридической общественности, но и Министерства науки и высшего образования и науки Российской Федерации.

**Василевич Григорий Алексеевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета

#### **Высокое качество и приемлемая стабильность законодательства – важнейшее требование времени**

В юридической литературе справедливо обращается внимание на избыточность правового регулирования, нестабильность законодательства, его постоянную корректировку, кроме того, на противоречивость, пробельность и иные дефекты правовых норм. Эти темы обычно находятся в центре внимания ученых и практиков, регулярно обсуждаются на конференциях, семинарах, круглых столах. Поводы для этого, действительно, есть. Если в начале 90-х годов прошлого столетия не хватало современных, отвечающих новому вектору развития актов, то сейчас акцент должен быть смещен в сторону большей стабильности установленных правовых норм. Это необходимо для того, чтобы граждане, юридические лица, суды, иные правоприменительные органы могли строить свои планы, в том числе и хозяйственные, хотя бы на ближайшую перспективу, были уверены в том, что не подвергнутся неожиданным изменениям. Стабильность правового регулирования содействует укреплению законности и правопорядка, так как позволяет формировать единую правоприменительную практику, обеспечивать равенство всех перед законом и судом.

Пока же высокое качество законодательства обеспечить не удастся, что ведет к его постоянным изменениям и дополнениям. Видными учеными выдвигаются конструктивные идеи о новых юри-

дических технологиях, которые следует применять специалистам при разработке проектов нормативных правовых актов. К сожалению, несколько меньшее внимание уделяется подготовке тех специалистов, которые должны заниматься законопроектной и иной нормотворческой деятельностью. В этой связи совершенно справедливо профессором В.М. Барановым акцентируется внимание на подготовке специалистов, которые бы владели навыками нормотворчества. Он даже предложил термин «норморайтеры», как полагаем, лица, пишущие (создающие) нормы<sup>1</sup>. Термин вполне уместен, хотя и имеет англоязычную составляющую, как и термин драфтсмены (лица, готовящие проекты). Не будем спорить о терминах в данном случае: главное, чтобы стали лучше законы и иные нормативные правовые акты.

А вот что касается подготовки специалистов по написанию проектов, то здесь огромное поле для размышлений и предложений. Профессор В.М. Баранов справедливо обратил внимание на то, что системного обучения навыкам подготовки проектов нормативных правовых актов нет. По его мнению, необходимо разработать профессиональный стандарт такого специалиста. Завершающим этапом подготовки таких специалистов должен стать выпускной квалификационный экзамен. При этом он предлагает, чтобы был утвержден соответствующий образовательный стандарт<sup>2</sup>. Идеи уважаемого профессора В.М. Баранова являются конструктивными и заслуживают поддержки. Они продиктованы общественными интересами, их реализация послужит благу людей и государству.

Конечно, в высших учебных заведениях полезно преподавание предмета по правотворческому процессу, но этим подготовка вышеназванных специалистов не может ограничиваться. В Белорусском государственном университете для студентов, специализирующихся в области организации и деятельности органов государственной власти, указанный предмет преподается. Однако важно освоить не столько нормотворческую технику, сколько обладать широким кругозором, знать объект регулирования, правильно определить цели и предложить правовой механизм их достижения, то есть надо иметь хорошую общую юридическую подготовку. Ведь проблемы преимущественно состоят в общей несогласованности актов законодательства как по горизонтали (имеются в виду одноуровневые акты), так и по вертикали, когда, например, положения закона, указа получают такую «трансформацию» на низовом нормотворческом уровне, что приводит их к грубому искажению. Важно уже со времени обучения в высшем учебном заведении приобщать студентов с учетом их будущей специализации к работе в составе рабочих групп по подготовке проектов нормативных правовых актов. Такое «некабинетное», «деятельностное» участие в практической подготовке проектов сократит время адаптации молодого специалиста на новом рабочем месте.

Что же касается уже работающих сотрудников юридических служб органов местного управления и самоуправления, министерств, ведомств и иных органов более высокого уровня, то имеются все юридические инструменты для приема на работу наиболее квалифицированных специалистов, их отбора. Да и сейчас можно обратить внимание на некоторые парадоксы в сфере нормотворчества. И в Российской Федерации, и в Республике Беларусь есть необходимый аппарат юридических служб, специалисты, занимающиеся нормотворчеством, у нас накоплен за последние двадцать пять лет определенный опыт, однако нормотворческая и правоприменительная деятельность не лишены существенных недостатков, в том числе и тех, о которых сказано выше.

Проблема в значительной степени, на наш взгляд, заключается в недостаточно тщательном подборе на указанное направление деятельности, отсутствии самоотдачи, некоторой утрате чувства ответственности за выполняемую работу, в определенной мере отсутствии персональной ответственности за ненадлежаще подготовленный проект нормативного правового акта. Ввиду участия в нормотворчестве широкого круга субъектов порой сложно привлечь кого-то к ответственности за некачественную подготовку проектов правовых актов. Отсутствует систематический контроль за исполнением принятых актов, что особенно целесообразно делать по прошествии короткого периода после вступления акта в силу. Давно назрела необходимость усиления контроля в данной области палат Парламента и местных представительных органов. Конституция и текущее законодательство дают им широкие полномочия в данной сфере. Надо ими пользоваться во благо государства и людей.

Заметим, что в наших государствах – России и Беларуси – постоянно совершенствуется порядок подготовки проектов актов, их обсуждения, введения в действие, однако сделано не все.

<sup>1</sup> Баранов В.М. Норморайтер как профессия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. 6 (119). С. 18.

<sup>2</sup> Там же. С.19–20, 22.

В Российской Федерации есть добротная Концепция совершенствования российского законодательства. У нас, в Республике Беларусь, к сожалению, одобренная Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 года № 205 Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь была рассчитана на 2001–2005 годы, то есть она себя уже исчерпала, а новой пока нет, но что касается необходимости принятия новой концепции, которая бы определила дальнейшие шаги совершенствования источников белорусского права, то это, несомненно, нужно. Компенсировало бы отсутствие обновленной концепции более основательное содержание программного закона «Об основных направлениях внутренней и внешней политики». 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 норму, то обращение к данному программному закону могло бы помочь в принятии законных (справедливых) решений. В этом законе можно было предусмотреть раздел об основных направлениях в сфере нормотворческой и правоприменительной деятельности, наполнить его принципами, о которых будет сказано ниже.

В Концепции (п. 3) было зафиксировано, что ее реализация будет способствовать стабилизации законодательства. Эта миссия, на наш взгляд, не выполнена в полной мере. Подтверждением этому являются многочисленные изменения в законодательные акты. В Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь за время его действия вносились изменения примерно 40 законами, в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП) – 75 законами, Уголовный кодекс Республики Беларусь – 70 законами, Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь – 50 законами. Не отличаются стабильностью и некоторые обыкновенные законы.

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. Вот этому умению и должны обучаться будущие (норморайтеры) драфтсмены. Наиболее наглядно это проявилось при принятии нового Жилищного кодекса Республики Беларусь, изменившего порядок сохранения мест в общежитии, и изменении права на пенсию в зависимости от трудового стажа. Даже не оспаривая целесообразность таких изменений, обратим внимание на нежелательность быстрых, резких корректив: в современной зарубежной практике, решениях международных судов большое внимание уделяется названному выше принципу прогнозирования последствий действия нормативного правового акта, предсказуемости правового регулирования как важного условия доверия граждан к власти, установления переходного периода для адаптации к новым, изменившимся условиям. Существующие здесь подходы полезно учесть и нам.

Важнейшим элементом принципа поддержания доверия граждан 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 он не мог предвидеть в момент принятия им какого-либо решения. Таким образом, можно вести речь о соблюдении принципа ожидания принятия государственными органами правовых решений.

Следует стремиться к максимальному совпадению формы выражения с нормативной волей субъекта власти. Это возможно при условии овладения в совершенстве языковой и логической нормотворческой техникой. Проблемы с прогнозом правового регулирования очень часто видны, когда нормотворческие органы, вовремя не предвосхитив развитие событий, не устанавливают оптимальный переходный период для подготовки граждан, предпринимателей к меняющимся новым условиям в связи с введением в действие акта. На наш взгляд, для введения в действие некоторых важных решений такие переходные периоды могли бы составлять не дни или месяцы, а даже годы: человек, планируя свою жизнь, деятельность, должен быть уверен в том, что эта сфера не подвергнется скоропалительным изменениям. При таком подходе только усиливается доверие к власти, государству.

Необходимость упорядочения этой работы, решения ряда спорных и неоднозначно реализуемых на практике вопросов активно поднимают представители субъектов хозяйствования, специалисты, граждане, которым пришлось в своей жизни столкнуться с исполнением актов законода-

тельства. Ими обращается внимание на то, что довольно часто представители государственных органов (должностные лица) дают ответы по поступившим к ним запросам, юридические и физические лица действуют в соответствии с полученными разъяснениями, а затем вышестоящая организация или контролирующая (надзорные) органы, не соглашаясь с данным разъяснением, привлекают юридическое или физическое лицо к ответственности за неисполнение акта законодательства. Возникают также вопросы о том, где можно оспорить обратившемуся субъекту данное ему разъяснение, с которым он не согласен, в какой форме должно быть дано толкование (разъяснение), какие наступают последствия в связи с новым «поворотом» практики применения в результате данного толкования (разъяснения) и др. Все эти вопросы весьма важны для практики, так как дефекты при их решении порождают массу споров, вносят элементы нестабильности, подрывают доверие к нормотворческому органу, правоприменительным инстанциям, влекут имущественную и иную ответственность.

В нашей республике в настоящее время идет процесс обновления Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Изучение его новой редакции показывает, что по ряду направлений он учел некоторые недостатки аналогичного Закона от 10 января 2000 года. Вместе с тем, имеется ряд пожеланий, вытекающих из потребностей практики. В новой редакции закона следует дать определение государственных программ подготовки проектов и соответствующих планов. В качестве возможного рабочего варианта определения программы можно было бы 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, ожидаемые результаты от реализации указанных актов. В этом ее отличие от 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 и сроки его дальнейшего совершенствования на перспективу, ожидаемые результаты от такой деятельности.

Работа над подготовкой проектов нормативных правовых актов должна испытывать внешние импульсы – со стороны общества и граждан. Только в этом случае будет действительно творческое, а не ремесленное отношение к подготовке актов: общественный контроль будет побуждать к лучшей работе.

В юридической литературе в последние годы много внимания уделяется проблеме обеспечения прогноза развития общественных отношений в связи с воздействием на них правовых средств, учета возможных рисков по причине принятия и введения в действие акта законодательства. Российскими авторами справедливо отмечается, что «неумение и нежелание объективно оценить, выявить факторы, влияющие на ее развитие, определить цели и средства правового воздействия, поспешность в подготовке и принятии актов, поток поправок и изменений, отсутствие расчетов и аналитической информации, недооценка механизма правоприменения, отсутствие научного предвидения» являются причинами недостатков правового регулирования как предшествующего, так и современного периодов<sup>1</sup>.

Российские ученые много внимания уделили 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 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<sup>2</sup>.

Выделяют различные виды экспертиз нормативных правовых актов. Например, Ю.А. Тихомиров называет экономическую, финансовую, юридическую, экологическую, техническую и др.<sup>3</sup>

В нашей республике и Российской Федерации приняты и действуют акты различной юридической силы, в которых идет речь о необходимости проведения экспертизы подготовленных про-

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. С. 159.

<sup>2</sup> Бикеев И.И. Коррупциогенность и коррупциогенные сферы в современном российском обществе // Следователь. 2009. № 2. С. 17.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Эффективность закона и мониторинг: лекции. М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 21.

ектов. Этот вопрос имеет даже наднациональный характер: принято несколько решений органов Союзного государства. Обратим внимание также на то, что противодействие коррупции давно вышло на международный уровень: приняты и действуют множество международных документов. В частности, Конвенция ООН против коррупции (заключена в Нью-Йорке 31 октября 2003 г.) предусматривает необходимость государств-участников регулярно проводить оценку юридических актов с точки зрения соответствия их требованиям по предупреждению коррупции (ст. 5).

Овладеть навыками такой экспертизы – также одна из задач разработчиков проектов нормативных правовых актов.

Комплекс приемов и методов, других правовых инструментов и процедур составляют суть правовой экспертизы, которая имеет целью обеспечить оптимальное использование ресурсов посредством принятия эффективного правового решения<sup>1</sup>. Вот этими приемами и методами должны владеть норморайтеры.

Таким образом, для проведения любого вида экспертизы необходимо обладать специальными знаниями, в том числе иметь теоретические знания и практические навыки в соответствующей области. Как справедливо замечает А.В. Филатова, экспертная деятельность – это целенаправленная, квалифицированная, характеризующаяся удовлетворением спроса процедура оценки ситуации (явления, действия), определения закономерностей ее развития с последующим выявлением тенденций и построением прогноза на основе собственной и (или) заимствованной методики<sup>2</sup>.

В соответствии со статьей 47 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» подготовка проекта нормативного правового акта может включать проведение юридической и иных необходимых экспертиз. Согласно ст. 49 названного закона проект нормативного правового акта подлежит обязательной юридической экспертизе. По решению нормотворческого либо иного уполномоченного законодательными актами Республики Беларусь государственного органа (должностного лица) проект нормативного правового акта может быть подвергнут иной экспертизе (финансовой, экономической, экологической, криминологической и т. д.), за исключением случаев, когда настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь предусмотрено проведение экспертизы в обязательном порядке.

Наряду с этим в Беларуси предусмотрено проведение также криминологической экспертизы. Она впервые введена законом Республики Беларусь от 1 ноября 2004 года № 321-3 «О внесении изменений и дополнений в закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»» (ст. 49-1). В настоящее время в нашей стране (в отличие, например, от России) нет специального законодательства, посвященного антикоррупционной экспертизе, и она проводится в рамках криминологической экспертизы. В действующей редакции статьи 49-1 упомянутого Закона предусмотрено, что проекты нормативных правовых актов подлежат криминологической экспертизе в случаях и порядке, установленных Президентом Республики Беларусь.

В настоящее время проведение криминологической экспертизы проекта правового акта осуществляется после проведения его обязательной юридической экспертизы, предусмотренной законодательными актами.

Норморайтерам, как нами уже отмечено, недостаточно просто написать красивый закон (иной акт). Он должен органично вписываться в национальную правовую систему, быть его органичной частью. Право и экономика взаимодополняют друг друга, испытывают взаимовлияние. Важно овладеть навыками экономической оценки права. Здесь огромное поле деятельности для профессионалов.

Век информационных технологий принципиально меняет содержание многих ранее устоявшихся отношений. Новые навыки в этой сфере также важны в процессе нормотворчества и правоприменения. Западные страны внедрили в этой области много полезного, что можно использовать и в нашей практике. В частности, искусственный интеллект можно было бы использовать если не для подготовки чернового варианта будущего проекта, то для проведения правовой экспертизы, однако окончательную юридическую оценку на данном этапе развития должны осуществлять профессионалы-юристы.

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии: материалы заседания Междунар. шк.-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 29–31 мая 2008 г. М., 2009. С. 3–11.

<sup>2</sup> Филатова А.В. Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности России / под ред. Н.М. Кониной. М.: ДМК Пресс, 2009. С. 5.

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

**Скачкова Галина Семеновна**, доктор юридических наук, профессор, заведующая сектором трудового права и права социального обеспечения Института государства и права Российской академии наук

### **Профессия «норморайтер» и трудовое право**

1. Ознакомление со статьей В.М. Баранова «Норморайтер как профессия», предлагающего ввести в правовую среду такое понятие, как «норморайтер», то есть профессионал в правотворчестве (в английском варианте *legal rules writer*), показало важность и необходимость такого института в современной России, нормотворчество в которой осуществляется на всех уровнях территориального обустройства страны.

Вместе с тем, полагаем, что предложения по улучшению качества нормотворчества и механизма его применения на практике имеют значение при совершенствовании всего массива документов правового характера, поэтому такие предложения не должны ограничиваться сферой действия актов лишь на федеральном и региональном уровнях.

Ведь если вести речь, например, применительно к трудовому праву, то немаловажное значение в реализации социально-трудовых прав граждан имеют неупомянутые в статье В.М. Баранова нормативные правовые акты, которые также должны быть подготовлены на надлежащем уровне.

Обратимся к статье 5 Трудового кодекса РФ, определяющей источники трудового права, в состав которых входят и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы этой отрасли права, с установлением четкого соотношения между ними.

Так, согласно положениям данной статьи «органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции в соответствии с настоящим Кодексом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Как гласит статья 5 Трудового кодекса РФ, трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения регулируются также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

В трудовом праве особое значение отводится социальному партнерству в сфере труда, одним из принципов которого, как предусмотрено статьей 24 Трудового кодекса РФ, является «соблюдение сторонами и их представителями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права».

За несоблюдение же любыми участниками отношений сферы трудового права трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, виновные лица привлекаются к различным видам ответственности (дисциплинарной, материальной, административной, уголовной).

Согласно части 1 статьи 8 Трудового кодекса РФ «работодатели, за исключением работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, принимают локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права (далее – локальные нормативные акты), в пределах своей компетенции в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями».

Законность действия и применения локальных нормативных актов обусловлена необходимостью соблюдения требований части 4 статьи 8 Трудового кодекса РФ: «Нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, а также локальные нормативные акты, принятые без соблюдения установленного статьей 372 настоящего Кодекса порядка учета мнения представительного органа работников, не подлежат применению. В таких случаях применяются трудовое