

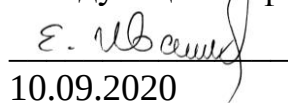
УЧРЕЖДЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ
«ВИТЕБСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ П.М. МАШЕРОВА»

Факультет юридический

Кафедра истории и теории права

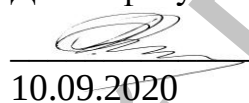
СОГЛАСОВАНО

Заведующий кафедрой

 Е.Ф. Ивашкевич
10.09.2020

СОГЛАСОВАНО

Декан факультета

 А.А. Бочков
10.09.2020

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС
ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ

**ПРАВОТВОРЧЕСТВО ОРГАНОВ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ, ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
И СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ**

для специальности II ступени высшего образования (магистратура)

1-24 80 01 Юриспруденция

Составитель: В.Г. Стаценко

Рассмотрено и утверждено

на заседании научно-методического совета 22.10.2020, протокол № 1

УДК 340.13:342(476)(075.8)
ББК 67.022.14я73+67.400.6(4Бен)я73
П68

Печатается по решению научно-методического совета учреждения образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова». Протокол № 3 от 23.12.2020.

Составитель: доцент кафедры истории и теории права ВГУ имени П.М. Машерова, кандидат исторических наук, доцент
В.Г. Стаценко

Р е ц е н з е н т ы :

заведующий кафедрой правоведения и социально-гуманитарных дисциплин ВФ УО ФПБ «Международный университет “МИТСО”»,
кандидат исторических наук, доцент *В.П. Бездель*;
доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса
ВГУ имени П.М. Машерова, кандидат юридических наук,
доцент *П.В. Гурищенков*

П68 Правотворчество органов представительной, исполнительной и судебной власти для специальности II ступени высшего образования (магистратура) 1-24 80 01 Юриспруденция : учебно-методический комплекс по учебной дисциплине / сост. В.Г. Стаценко. – Витебск : ВГУ имени П.М. Машерова, 2021. – 208 с.

Учебно-методический комплекс включает в себя учебные материалы по курсу «Правотворчество органов представительной, исполнительной и судебной власти». Предназначен для студентов специальности II ступени высшего образования (магистратура) 1-24 80 01 Юриспруденция.

УДК 340.13:342(476)(075.8)
ББК 67.022.14я73+67.400.6(4Бен)я73

© ВГУ имени П.М. Машерова, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА	5
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ	7
Карта изучения дисциплины	7
Содержание учебного материала	9
Тема 1 Проблемы типологии современного правопонимания	9
Тема 2 Актуальные проблемы правотворчества и нормотворчества	16
Тема 3 Проблемы классификации и иерархии источников права Республики Беларусь	33
Тема 4 Парламент (Национальное собрание Республики Беларусь) как субъект нормотворческой деятельности. Проблемы законодательного процесса	51
Тема 5 Президент Республики Беларусь как субъект нормотворческой деятельности	65
Тема 6 Нормотворческая деятельность республиканских и местных органов государственного управления и местного самоуправления ...	81
Тема 7 Роль судебной власти в правотворческой деятельности	98
Тема 8 Проблемы развития и оптимизации национальной системы нормотворчества	118
ПРАКТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ	143
1. Учебный модуль 1 Теоретические проблемы правопонимания и правотворчества	143
1.1 Тематический план модуля	143
1.2 Темы и вопросы семинаров	143
1.3 Самостоятельная работа студентов	144
<i>Темы рефератов</i>	<i>144</i>
<i>Задания для работы по темам 1 модуля</i>	<i>146</i>
1.4 Источники и литература	146
2. Учебный модуль 2 Парламент (Национальное собрание Республики Беларусь) и Президент Республики Беларусь как субъекты нормотворческой деятельности	148
2.1 Тематический план модуля	148
2.2 Темы и вопросы семинаров	148
2.3 Самостоятельная работа студентов	149
<i>Темы рефератов</i>	<i>149</i>
<i>Задания для работы по темам 2 модуля</i>	<i>149</i>
2.4 Источники и литература	152

3. Учебный модуль 3 Нормотворческая деятельность республиканских и местных органов государственного управления и самоуправления, судебной власти	153
3.1 Тематический план модуля	153
3.2 Темы и вопросы семинаров	153
3.3 Самостоятельная работа студентов	154
<i>Темы рефератов</i>	<i>154</i>
<i>Задания для работы по темам 3 модуля</i>	<i>155</i>
3.4 Источники и литература	156
4. Учебный модуль 4 Актуальные проблемы развития системы правотворчества в Республике Беларусь	157
4.1 Тематический план модуля	157
4.2 Тема и вопросы семинара	158
4.3 Самостоятельная работа студентов	158
<i>Темы рефератов</i>	<i>158</i>
<i>Задания для работы по теме 4 модуля</i>	<i>158</i>
4.4 Источники и литература	159
5. Самостоятельная работа магистрантов под управлением преподавателя	160
РАЗДЕЛ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ	166
Примерный перечень вопросов к зачету	166
Тематика рефератов по курсу	168
Вопросы тестового контроля знаний	171
ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ	198
Источники и литература	198
Глоссарий	204

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Учебная дисциплина «Правотворчество органов представительной, исполнительной и судебной власти» предназначена для магистрантов юридического факультета ВГУ имени П.М. Машерова специальности II ступени высшего образования (магистратура) 1-24 80 01 Юриспруденция профилизации «Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности».

Учебная дисциплина включена в модуль «Современные проблемы юриспруденции» государственного компонента учебного плана специальности.

Цели и задачи дисциплины

Базовая *цель курса* – сформировать у магистрантов системные знания о современном состоянии и проблемах правотворчества органов представительной, исполнительной и судебной власти в Республике Беларусь. Обще теоретические знания о праве и государстве, которые студенты приобрели при изучении курса «Общая теория права», «Конституционное право», а также отраслевых и прикладных юридических дисциплин на первой ступени образования, развиваются и уточняются на более высоком уровне.

Основными задачами учебной дисциплины являются развитие магистрантами знаний:

- в области теории правопонимания и правотворчества;
- основных научных подходов к понятию, принципам, видам и стадиям нормотворческого процесса;
- законодательства Республики Беларусь, определяющего регулирование правотворческого процесса в стране;
- видов, иерархии и особенностей правовых источников в Республике Беларусь;
- правового статуса Национального собрания Республики Беларусь как субъекта законотворчества;
- правового статуса Совета Министров Республики Беларусь, республиканских и местных органов государственного управления как субъектов нормотворческой деятельности;
- специфики и тенденций развития судебного нормотворчества в Республике Беларусь;
- правового статуса Президента Республики Беларусь как субъекта нормотворческой деятельности;
- особенностей нормотворческой техники, техники систематизации нормативных правовых актов и иных юридических документов, интерпретационной, правореализационной и правоприменительной техники;
- актуальных проблем нормотворческой деятельности в Республике Беларусь.

В результате изучения дисциплины магистрант должен:

знать:

- проблемы нормотворчества в контексте основных типов и подходов к правопониманию;
- научные подходы к понятию, принципам, видам и стадиям – правотворческого (нормотворческого) процесса;
- нормотворческую компетенцию различных государственных органов и должностных лиц;
- проблемы иерархии правовых актов, издаваемых представительными, исполнительными и судебными органами;

уметь:

- выявлять пробелы и несоответствия в законодательстве;
- находить пути преодоления пробелов и коллизий в законодательстве;
- профессионально применять основные специально-юридические, формально-логические, лингвистические, содержательно-структурные, документально-технические и процедурные средства, приемы, способы, методы и правила в различных видах нормотворческой деятельности;

владеть навыками:

- самостоятельной работы с научной литературой, подразумевающей ее критику и обобщение, а также с правовыми источниками;
- анализа содержания понятия и основных видов источников белорусского права, определения границ их использования в правовой системе Республики Беларусь;
- разъяснения нормативно-правового материала.

В целях повышения эффективности обучения, повышения качества знаний, а также усиления мотивации в углубленном изучении предмета, курс «Правотворчество органов представительной, исполнительной и судебной власти» подразделяется на т.н. учебные модули или блоки, включающие в себя материал лекционных и семинарских занятий, а также комплекс заданий для самостоятельной работы по определенным разделам.

По каждому учебному модулю магистранты, изучающие курс, должны быть аттестованы.

С этой целью изучение тем каждого учебного модуля завершается итоговым контрольным занятием в форме коллоквиума, контрольной работы, тестового контроля, либо в иной форме, предложенной преподавателем.

Основанием для аттестации по темам модуля является:

- способность магистранта ответить на проблемные вопросы по темам модуля;
- знание нормативно-правовых актов, относящихся к изучаемым темам;
- выполнение учебных тестовых заданий и задач.

При этом, магистрант, не прошедший аттестацию хотя бы по одному по учебному модулю, не допускается к курсовому зачету, а условием допуска к сдаче курсового зачета является выполнение итоговой работы по всему курсу (в форме выполнения тестовой компьютерной программы).

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

Карта изучения дисциплины «Правотворчество органов представительной, исполнительной и судебной власти»

Название раздела, темы	Количество аудиторных часов				Формы контроля
	Лекции		Семинарские занятия		
Учебный модуль 1	ДФО	ЗФО	ДФО	ЗФО	
Проблемы типологии современного правопонимания	2	1	2	1	Входной контроль: письменный контрольный срез знаний. Решение теоретических и прак- тических задач, разрешение юридических казусов, рефераты
Актуальные про- блемы правотворче- ства и нормотворче- ства	2	1	2	1	Формы текущего контроля: решение теоретических и прак- тических задач, разрешение юридических казусов, доклады на семинарских занятиях, дело- вая игра, рефераты
Проблемы класси- фикации и иерархии источников права Республики Бела- русь	4		2		Формы текущего контроля: решение теоретических и прак- тических задач, разрешение юридических казусов, доклады на семинарских занятиях, рефе- раты, подготовка компьютерных презентаций
Выходной кон- троль по модулю					Тестирование
Учебный модуль 2					
Парламент (Нацио- нальное собрание Республики Бела- русь) – как субъект нормотворческой деятельности. Про- блемы законода- тельного процесса	4	1	2	1	Входной контроль: письменный контрольный срез знаний. Решение теоретических и прак- тических задач, доклады на се- минарских занятиях, выполнение учебных заданий рефераты, под- готовка компьютерных презен- таций
Президент Респуб- лики Беларусь - как субъект нормотвор- ческой деятельности	2	1	2	1	Формы текущего контроля: ре- шение теоретических и практи- ческих задач, разрешение юри- дических казусов, доклады на семинарских занятиях
Выходной кон- троль по модулю					Тестирование

Учебный модуль 3					
Нормотворческая деятельность республиканских и местных органов государственного управления и местного самоуправления	2	1	2		<i>Входной</i> контроль: письменный контрольный срез знаний. Решение теоретических и практических задач, разрешение юридических казусов, доклады на семинарских занятиях
Роль судебной власти в правотворческой деятельности	2	1	2	1	Формы <i>текущего</i> контроля: решение теоретических и практических задач, разрешение юридических казусов, доклады на семинарских занятиях
Выходной контроль по модулю					Тестирование
Учебный модуль 4					
Проблемы развития и оптимизации национальной системы нормотворчества	2	2	2	1	Формы <i>текущего</i> контроля: решение теоретических и практических задач, разрешение юридических казусов, доклады на семинарских занятиях, деловая игра, рефераты
Всего часов	20	8	16	6	
Итоговое тестирование по курсу (выполнение тестовой компьютерной программы)					

Содержание учебного материала

Тема 1 ПРОБЛЕМЫ ТИПОЛОГИИ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОПОНИМАНИЯ

1. Понятие права как основная категория правоведения.
2. Типология правопонимания.
3. Основные признаки права.

1. Понятие права как основная категория правоведения

Понятие *права* – как основная категория правоведения – традиционно используется в различных значениях.

Это и социальные притязания людей – субъективные права, характеризующие негативный аспект свободы (свобода от: угнетения, произвола и др. – право человека на неприкосновенность, право народа на самоопределение и др.); и официально признаваемая возможность физических и юридических лиц (субъективные права, характеризующие позитивный аспект свободы – свобода для: развития, реализации себя и др., относимые ко «второму поколению» прав – право на труд, отдых, охрану здоровья и др.); и система юридических норм (право в объективном смысле – «национальное право», «конституционное право», «международное право» и т.п.); и, наконец, право в самом широком смысле – право как особый социальный регулятор, существующий объективно и имеющий особую природу.

Кроме того, с помощью термина «право» обозначаются многие явления общесоциального характера – моральные, культурные, нравственные политические и другие возможности в общечеловеческой практике, такие, например, как моральное право.

В словаре Брокгауза и Ефрона определяется – в самом общем виде – что право «имеет своей задачей регулировать взаимные отношения людей, живущих в обществе, путем установления правил поведения («юридических норм»), поддерживаемых принудительным воздействием со стороны государственной или общественной власти», при этом оговаривается, что «вопрос о существовании права, его происхождении и основах до сих пор остается одной из нерешенных в науке проблем»¹. Последний вывод справедлив и сегодня.

Вопрос о сущности права в теоретической юриспруденции и в философии права традиционно рассматривается в качестве центрального и основного.

¹ Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gufo.me/dict/brockhaus/Право>.

В истории юридической науки взгляды на сущность права постоянно менялись вслед за изменением мировоззрения ученых, появлением новых методологических подходов. По Аристотелю право – это политическая справедливость, по Ф. Аквинскому – божественное установление, по Ж.Ж. Руссо – общая воля, по Р. Иерингу – защищенный интерес, по Л. Петражицкому – императивно-атрибутивные эмоции, по Д. Остину, Г. Шершеневичу и другим представителям позитивизма – веление государства.

Таким образом, важнейшей чертой сущности права является его многомерная природа.

Актуальность обсуждения вопроса о сущности права обусловлена еще и тем, что само по себе право не является «вечной ценностью» и, на определенном этапе своего развития, люди обходились и без него.

Традиционно появление идеи права и самого права связывают с тем, что система первобытно-общинных регуляторов перестала справляться с возлагаемыми на нее функциями, после чего необходимость появления права была предreshена.

2. Типология правопонимания

В основе разных подходов к праву как особому социальному регулятору лежат различные *типы правопонимания*. Типы правопонимания представляют собой определенные направления в познании сущности и социального назначения права.

Представления о различных типах и подходах к правопониманию сильно разнятся у нынешних авторов и отличались большим разнообразием в прошлом. Любая дискуссия должна проходить на «одном языке». Необходимо использовать единую терминологию при изучении определенных проблем, иначе спор неминуемо перерастает из спора по существу проблемы в малопродуктивный спор о словах.

В дискуссиях о правопонимании приходится сталкиваться с этим постоянно.

Так, концепция, основанная на признании правом системы норм, принимаемых государством, выражающих государственную волю, охраняемых государством, именуется многими *нормативизмом*² или – узко – *нормативным правопониманием*.³ Но этот же взгляд на право В.М. Сырых называет *юридическим позитивизмом*⁴, О.Э. Лейст – *нормативным позитивизмом*⁵, а В.М. Шафиров вообще обосновывает возможность создания теории синкретичного *естественно-позитивного права*⁶.

² Вопленко, Н.Н. Очерки общей теории права / Н.Н. Вопленко. – Волгоград, 2009. – С. 13.

³ Марченко, М.Н. Источники права / М.Н.Марченко. – М., 2005. – С.19.

⁴ Сырых, В.М. Логические основания общей теории права. Современное правопонимание / В.М. Сырых. – М., 2007. – Т. 3. – С. 16.

⁵ Лейст, О.Э. Сущность права. Проблема теории и философии права / О.Э. Лейст. – М., 2002. – С.26.

⁶ Шафиров, В.М. Естественно-позитивное право: введение в теорию / В.М. Шафиров. – Красноярск, 2004. – С. 17.

Если абстрагироваться от обычно используемой в теории права классификации теорий правопонимания (теория естественного права, историческая школа права, психологическая теория права, социологическая школа права, позитивная теория, нормативистская теория и т.д.), то, по большому счету, в истории и теории права можно выделить два основных методологических подхода к трактовке понятия и сущности права: *легистский* (lex – закон) и *юридический* (ius – право, справедливость).

Легистский тип правопонимания в теории может именоваться также позитивистским или нормативистским (ряд авторов различают эти понятия).

Термин «легизм» и производные от него формы происходят от латинского lex – legis (закон). В легистских концепциях правом считаются принудительные нормы (нормы законов и иных нормативных актов) независимо от их содержания.

Есть два основных варианта легизма – классический легистский позитивизм и легистский неопозитивизм.

Теория классического легизма разработана в конце XIX в., но и поныне она сохраняет свое влияние в юриспруденции. Создателями легистского позитивизма были в Англии – Джон Остин, в Германии – К. Гербер и П. Лабанд, в России – Габриель Шершеневич и др.

К легистам можно отнести и представителей т.н. нормативизма – П.И. Новгородцева, Г. Кельзена.

В соответствии с легистским подходом под правом понимается продукт государства – властный приказ (норма, правило, закон и т.д.) государственной власти, т.е. властная сила. Причем право понимается в виде объективной регулятивной и охранительной системы, которая действует совершенно независимо от ее субъективной оценки людьми в качестве «справедливой» или «несправедливой»⁷.

Кредо легистского позитивизма наиболее точно выразил Дж. Остин: право есть приказ суверена, носителя верховной власти. В точном понимании этого термина, право характеризуется четырьмя элементами: приказом, санкцией, обязанностью исполнения и суверенностью власти⁸.

От этого определения ничем, по существу, не отличается часто используемое в большинстве современных учебников по теории права: право есть совокупность принудительных, общеобязательных норм, установленных или санкционированных государством.

Такая позиция является отождествлением права и закона⁹. Законы обеспечиваются властным принуждением, образуют в обществе принудительный, репрессивный порядок. Поэтому позитивисты утверждают, что сущность права – это властное веление, принуждение.

⁷ Лапаева, В.В. Типы правопонимания: правовая теория и практика / В.В. Лапаева. – М., 2012. – С. 43.

⁸ Остин, Дж. Определение области юриспруденции / Дж. Остин // Антология мировой правовой мысли. – М., 1999. – Т. 3. – С. 400–403.

⁹ В данном контексте термин «закон» употребляется в обобщенном смысле – как любые правовые акты – собственно законы, указы, декреты, постановления, регламенты и т.д.

«Если право – любые властно установленные нормы, и только такие нормы, то получается, что (1) право есть исключительно проявление силы, что именно сила делает нормы правовыми, что (2) право произвольно устанавливает тот, кто обладает достаточной для этого силой»¹⁰.

Позитивисты определяют право как официальные властные веления, обладающие принудительной силой и поэтому общеобязательные. В этом они видят отличие права от морали и других социальных норм. Моральная норма не обладает силой официальных установлений; но если ее установить в форме закона, подкрепить властно-принудительной силой, то, с точки зрения позитивистов, она станет общеобязательной и превратится в правовую норму. Если религиозные нормы обеспечиваются властным принуждением, то такие нормы позитивисты называют религиозным правом.

Позитивисты не допускают никаких прав человека, не вытекающих из закона. Для них естественные права человека – это моральные, т.е. не юридические (в их понимании) притязания. Когда они комментируют официально признанные, законодательно закрепленные права человека, они отрицают неотчуждаемый, неотъемлемый характер этих прав и объясняют их как октроированные, т.е. права, дарованные верховной властью, установленные правителями, законодателями.

Позитивизм как методология – это всегда апология существующего порядка, существующей власти, существующих законов. Позитивисты всегда согласны с мнением законодателя (властных субъектов) о том, что нужно считать правом. Поэтому власть заинтересована в том, чтобы в науке преобладало позитивистское правопонимание. Причем авторитарная власть с ее произвольным законодательством всячески поддерживает науку позитивистскую и враждебно относится к критической науке.

Для юридического же типа правопонимания характерен тот или иной вариант различия между собственно правом и непосредственно законом. Не нужно усматривать в таком теоретическом различии непереносимое противопоставление права и закона как неких самостоятельных явлений, хотя известны и такие варианты различения права и закона.

В рамках этого антилегистского юридического типа правопонимания выделяются два различных подхода: *естественно-правовой* подход (признание естественного права) и *либертарно-юридический* подход (право и закон различны, но право есть нормативное выражение формального равенства).

Идея «естественного права» (юснатурализм).

Со времен возникновения права и государственных законов в сознании людей (в правовом сознании) существуют представления о естественном праве, которое якобы предшествует закону («позитивному праву»). Одни сторонники юснатурализма считают, что естественное

¹⁰ Четвернин, В.А. Введение в курс общей теории права и государства: учебное пособие / В.А. Четвернин. – М.: Институт государства и права РАН, 2003. – С. 12.

право идет от Бога или вытекает из природы человека, природы вещей. Другие – что оно является порождением человеческого разума или человеческой психики.

Естественное право, понимаемое как совокупность дозаконных и надзаконных принципов, норм, требований, называют по-разному: естественное право или естественная справедливость, идея права, истинное право и т.д. В большинстве старых теорий и в некоторых концепциях XX в. естественное право изображается как должное быть право или идеальное право, а нормы законов («позитивное право») рассматриваются как искусственно созданное и поэтому несовершенное право, которое нуждается в постоянном совершенствовании, в приближении к стандартам или требованиям естественного права. В результате получается так называемый дуализм правовых систем – естественного права и законного права.

Либертарно-юридическая теория. Основатель – Влади́к Сумба́тович Нерсеся́нц (1938–2005) – советский и российский ученый-правовед, автор фундаментальных трудов по философии права, теории права и государства, истории политических и правовых учений, разработчик оригинальных философско-правовых концепций: либертарно-юридической теории права.

Суть: в данной концепции под правом понимается нормативное выражение принципа формального равенства¹¹.

В отличие от представителей юснатурализма, Нерсесянц не разделяет право на естественное (высшее) и право позитивное (земное, удачное или нет отражение естественного). В реальной соционормативной регуляции нет никакого дуализма правовых систем. Реальное право существует в официальной форме или в форме обычая, и, помимо этого законного или обычного права, никакого идеального, правильного или хорошего права не существует.

Современный юридический либертаризм (либертарно-юридическая теория), преодолевающий недостатки и противоречия юснатурализма, рассматривает право как социальное явление, которое нельзя объяснить в рамках силовой или моральной парадигмы. Право – самостоятельный соционормативный регулятор со своей сущностью, причем сущность права не сводится к официальному принуждению или насилию.

Различение права и закона с этой точки зрения – это, прежде всего, понимание права в качестве законов, которые содержат правовые нормы. Далее, это объяснение, что правовые нормы – это особые социальные нормы, и они отличаются от неправовых норм по содержанию, а не по официальной форме их выражения (официальное признание и выражение могут иметь как правовые, так и иные нормы). Наконец, это возможность оценивать законы как правовые и неправовые или противоправные.

¹¹ Нерсесянц В.С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства / В.С. Нерсесянц. – М., 2002; Философия права. – 2-е издание. – М., 2006. – С.29.

Либертаризм не противопоставляет право и закон, но различает правовые и неправовые (и противоправные) законы, правовые и неправовые нормы, выраженные в форме закона¹².

В Конституции Республики Беларусь в редакции 1994 года определялось, что «В Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства закона» (ст.7). В редакции Конституции 1996 года эта норма изменена: «В Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права. Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Правовые акты или их отдельные положения, признанные в установленном законом порядке противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы»¹³.

На первый взгляд, замена понятия «закон» на «право» означает реализацию либертарно-юридического правопонимания. На самом деле – законодатель исходил в данном случае из тождества понятий «право» и «Конституция», что вытекает из содержания частей 2 и 3 данной статьи. Последнее дает основание считать указанное изменение отражением нормативистского подхода к правопониманию.

Альтернативным подходом к пониманию сущности права и правовых явлений стал более широкий подход, который рассматривает право как совокупность не только норм права, но и правоотношений, правосознания и правоприменения. Известный российский исследователь – В.А. Четвернин, например, полагает, что современная официальная правовая наука – юриспруденция, основанная на позитивистско-нормативистском понимании права, – это разновидность «текстологии», поскольку занимается изучением, анализом, комментированием, толкованием нормативных правовых актов («текстов»). Истинное же правоведение, по его мнению, должно опираться на анализ правоприменения – в его либертарно-юридическом смысле.

Еще в 1916 году Б. А. Кистяковский признавал, что необходимо смотреть на то право, которое живет в народе и выражается в его поведении, в его поступках, сделках, а не на то право, которое установлено в параграфах кодексов¹⁴. Белорусский теоретик права С.Г. Дробязко право характеризует в трех плоскостях: правосознании; нормативном массиве (законодательстве); правоотношениях, различая статичную (нормы или «право в книгах») и динамичную (правосознание и правоотношения) стороны права¹⁵.

М.Н. Марченко: «Выработать общее и пригодное на все времена и все случаи жизни определение права невозможно, ибо оно всегда будет носить слишком абстрактный и малоприспособленный для решения теоретических задач и

¹² Четвернин, В.А. Введение в курс общей теории права и государства: учебное пособие / В.А. Четвернин. – М.: Институт государства и права РАН, 2003. – С. 39–58.

¹³ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). – Минск: Амалфея, 2005. – Ст. 7.

¹⁴ Кистяковский, Б.А. Социальные науки и право / Б.А. Кистяковский. – М., 1916. – С.347–350.

¹⁵ Дробязко, С.Г. Общая теория права: учеб. пособие / С.Г. Дробязко, В.С. Козлов. – Минск: БИП-С, 2003. – С. 7.

достижения практических целей характер»¹⁶. Отсюда: наиболее эффективным средством преодоления множественности и противоречивости подходов к определению права является выделение его наиболее важных признаков.

3. Основные признаки права

– *Право – совокупность, упорядоченная система правовых норм.*

Нормы права всегда отражают объективные потребности общества и государства и проецируются на реально существующие общественные отношения.

Объективные факторы, формирующие систему права: однотипные экономические, политические, социальные, идеологические условия, способствующие созданию и функционированию системы правовых норм определенной страны. К. Маркс: «Законодательная власть не создает закона, – она лишь открывает и формулирует его»¹⁷.

Субъективные факторы нормотворчества: характер и направленность правовой политики, адекватность ее объективным требованиям общественного развития; «человеческий фактор» – роль личности; степень участия в процессе нормотворчества специалистов; качество научной правовой экспертизы.

– *Право – не просто система норм, но система норм, установленных или санкционированных государством.*

Право всегда выражает государственную волю, которую, в свою очередь, определяет воля властвующих. Г. Шершеневич: «Государственная власть есть основанная на силе воля властвующих, а нормы права прежде всего отражают интересы властвующих. Нормами права поведение подвластных приспособляется к интересам властвующих. Чем уже круг властвующих, тем резче выступает противоположность интересов властвующих интересам остальных. Чем шире этот круг, например в республике, тем сильнее затушевывается это значение права»¹⁸.

– *Право – система норм, имеющих общеобязательный характер.*

Г. Кельзен: «Норма права – правило поведения, согласно которому субъект права должен действовать в соответствии с нормой, независимо от того, желает ли он вести себя таким образом или нет»¹⁹.

Обязательность норм права распространяется на всех субъектов права, включая государство.

– *Право охраняется и обеспечивается государством. Нарушение требований норм права влечет применение государственного принуждения.*

¹⁶ Марченко, М.Н., Дерябина, Е.М. Теория государства и права: учебник для бакалавров. – М.: Издательство «Проспект», 2015. – 432 с.

¹⁷ Маркс, К. К критике гегелевской философии права / Маркс, К. Энгельс, Ф. Сочинения. 2 изд. – Том 1. – М: Государственное издательство политической литературы, 1955. – С. 82.

¹⁸ Шершеневич, Г.Ф. Избранное: В 6 т. – Т. 4 включая Общую теорию права / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Статут, 2016. – С. 272.

¹⁹ Kelsen, H. General Theory of Law and State. – Cambridge, 1945. – P. 35.

Физическое принуждение: предусмотренное правом применение физической силы для поддержания правопорядка.

Психическое принуждение: реализуется через «страх подвергнуться тем мерам, которые предусмотрены правом на случай неповиновения»²⁰.

Определение права как результат анализа его признаков: Право – система общеобязательных, формально определенных норм, обеспечиваемых государством и направленных на регулирование поведения субъектов права в соответствии с принятыми в данном обществе устоями социально-экономической, политической и духовной жизни²¹.

Тема 2 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И НОРМОТВОРЧЕСТВА

1. Понятие правотворчества. Правообразование и его источники.
2. Виды и принципы нормотворчества.
3. Правотворческие ошибки: понятие и типология. Правовые коллизии.

1. Понятие правотворчества. Правообразование и его источники

В правовой литературе понятие правотворчества излагается с разных позиций, однако большинство авторов согласно с тем, что правотворчество является одним из видов юридической деятельности.

В современной юридической литературе понятие правотворчества используется в широком и узком смысле слова.

В широком смысле, совпадающем с понятием «правообразование», правотворчество, по определению гродненского автора С.А. Жевнеровича, включает в себя два элемента: 1) осмысление объективно сложившихся норм права и создания для них соответствующих вербальных (с помощью слов) юридических конструкций; 2) придание путем реализации определенных процедур выявленным нормам права общеобязательного значения. Первая составляющая правотворчества основывается на интеллектуальной, умственной деятельности людей. Вторая представляет практические, взаимосвязанные действия относительно определенного круга субъектов права. Обе части правотворчества неразрывно связаны между собой»²².

В узком, специальном смысле, под правотворчеством понимается специальная деятельность компетентных государственных (межгосударственных) и негосударственных органов (на референдуме – всего

²⁰ Петражицкий, Л. Теория государства и права в связи с теорией нравственности / Л. Петражицкий. – СПб.: Издательство «Лань», 2000. – С. 209.

²¹ Теория государства и права: учебник / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Издательство «Зерцало», 2004. – С. 42.

²² Агульня тэорыя права: навуч. дапам / М.У. Сільчанка, В.В. Сядзельнік, С.А. Жаўняровіч; пад рэд. М.У. Сільчанкі. – Гродна: ГрДУ, 2004. – С. 154.

народа) по созданию нормативных правовых актов, в результате которой создаются, перерабатываются или отменяются нормы права.

В.С. Нерсисянц предлагает правотворчество в узком смысле слова именовать «правоустановлением», а под правотворчеством в широком смысле видеть совершенно иное, т.е. то, что соответствует понятию «правообразование». Смысл рассуждений В.С. Нерсисянца сводится к следующему: «государство (соответствующие государственные органы) действительно осуществляет законотворческую (законодательную) деятельность, создает (и в этом смысле творит) законы, но это вовсе не означает, будто государство творит (порождает) само право как таковое», оно лишь формализует право через законодательство²³.

Правообразование в этом понимании – «представляет собой сложный, относительно долговременный процесс социального становления, юридического оформления и последующей социализации правовых норм в конкретных жизненных условиях»²⁴. Источником формирования права в рамках этого подхода является социальная практика, реалии общественной жизни, отраженные в общественном сознании в виде потребностей, интересов, правовых ожиданий, выраженные государственными структурами в общеобязательных правовых предписаниях и ими обеспечиваемые в правоприменительной практике, в правоотношениях.

Логика социальной трансформации здесь очевидна: общественные отношения (социальная практика) → правосознание → правовые нормы → правоотношения. Последние три элемента и есть формы бытия (состояния) права, каждая из которых дополняет другие, а вместе они образуют целостное восприятие, образ права.

В доктрине выделяют следующие *этапы правообразования*:

- выявление объективных потребностей правового регулирования, в котором правофиксирующую роль выполняет правовое сознание;
- нормотворчество, суть которого состоит в трансформации сложившейся социальной практики в содержание правовых установлений;
- социализация правовых норм – адаптация их общественным сознанием и реализация в поведении участников социального общения, в правоотношениях – завершающий этап процесса формирования права²⁵.

На практике процесс правообразования может быть сведен к трем основным стадиям. Сначала выделяются отдельные случаи, способы решения, одним словом – казусы, уже ставшие или только еще становящиеся типичными. Обобщение типичного, превращение его в традицию, передаваемую от поколения к поколению, закрепляется в обычае. Завершает процесс закон – результат нормотворческой (санкционирующей) деятельности государства.

²³ Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства: учеб. для вузов / В.С. Нерсисянц. – М.: НОРМА, 2001. – 552 с.

²⁴ Соколова, А.А. Социальные аспекты правообразования / А.А.Соколова. – Минск: ЕГУ, 2003. – С.45.

²⁵ Там же. – С.29.

Казус – обычай – закон – путь, которым шла действительная история права.

Классификация правобразующих факторов в доктрине права.

Факторы «влияния», определяющие формирование права, можно разделить на:

1. Находящиеся вне правовой системы (демографические, географические, экономические, социальные, политические процессы и отношения объективного характера).

Это:

Факторы «естественной среды». Среди них – биологические, климатические, демографические, географические и многие другие им подобные факторы. Проблема заключается в том, что их нельзя рассматривать как факторы «в себе», а только как факторы, находящиеся во взаимосвязи и взаимозависимости с факторами социальными.

Пример – прежде чем развернуть в Беларуси крупномасштабное строительство агрогородков с привлечением огромных денежных и материальных ресурсов, следовало сделать объективный демографический прогноз относительно того, кто будет жить и трудиться в этих населенных пунктах. Возможно, вопросы продовольственной безопасности следует решать иными способами, о чем свидетельствует опыт многих стран.

Социально-экономические, политические и идеологические факторы.

Сюда следует отнести информацию об экономических структурах и предпринимательском потенциале общества, денежных накоплениях населения и т.п.; политической активности граждан и степени их доверия существующим общественным и государственным институтам и т.п.; характере господствующей идеологии и возможности легальной реализации альтернативных политических установок и т.п.; роли церковных институтов в различных сферах общественной жизни и др.

2. Факторы самой правовой системы (принципы построения, функционирования; внутрисистемные связи и зависимости; выбор средств правового обеспечения; уровень правовой культуры; правовая политика).

3. Субъективные факторы (деятельность субъектов законотворчества; общественное мнение; правовые ожидания; лоббизм, качество правовой экспертизы).

«Человеческий фактор» оказывает на процессы правотворчества и правообразования огромное влияние. Субъективные факторы – воля субъектов; их психология, эмоции и умонастроения; жизненный и профессиональный опыт; возраст, пол, национальность и т.п.

Пожалуй, в настоящее время именно составляющие «человеческого фактора» определяют качество действующей системы законодательства, и это – общая закономерность для большинства современных государств.

3. Виды и принципы нормотворчества

Понятия «правотворчество», «правообразование» – используются в правовой доктрине и не имеет легального определения.

Законодательно закреплены понятия «нормотворческий процесс» и «нормотворческая деятельность». Так, в ст.2 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», нормотворческий процесс определяется как «процедура осуществления нормотворческой деятельности», а под нормотворческой деятельностью понимается «государственно–властная деятельность по планированию, реализации нормотворческой инициативы, подготовке, проведению экспертиз, принятию (изданию), официальному опубликованию, изменению, официальному толкованию, приостановлению, возобновлению, продлению и прекращению действия нормативных правовых актов»²⁶.

Далее будет применяться именно понятие нормотворчества – в его широком и узком (легальном) понимании.

Виды нормотворчества.

Критерии выделения видов нормотворчества:

- по признаку субъекта нормотворчества – правотворчество государственных органов и должностных лиц; санкционированное правотворчество; народное (прямое) правотворчество;

- по признаку уровня правового регулирования: прямое, непосредственное правотворчество; законотворчество; подзаконное правотворчество; локальное правотворчество местного управления и самоуправления; договорное правотворчество.

Нормотворчество государственных органов и должностных лиц (собственно нормотворчество в его легальном смысле).

Очевидно, что нормотворческая деятельность государства осуществляется в различных формах, и в каждой стране существуют свои особенности этой деятельности, ее виды и формы.

Например, в правовых системах англо-саксонского типа доминирующей является правотворческая деятельность судебных органов, создающих прецеденты.

Во многих исламских государствах (клерикального типа) общеобязательные нормы имеют «чисто» религиозное происхождение, т.е. содержатся в священных книгах (Иран, Саудовская Аравия, Марокко).

Но даже в рамках одной страны существуют различные процедуры принятия (издания) и вступления в силу нормативных актов, установления особого порядка законодательного закрепления правотворческой деятельности уполномоченных субъектов.

В Республике Беларусь основным субъектом нормотворчества выступает государство, и его деятельность в сфере правотворчества можно классифицировать на различные виды.

²⁶ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. №130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Например, выделяют нормотворчество представительных органов; Главы государства; исполнительно-распорядительных органов; судебных и контрольно-надзорных органов.

Нормотворчество такого типа можно рассматривать как прямое установление норм права компетентными государственными органами и должностными лицами высшего, центрального и местного уровня.

Государственные органы, занимающиеся правотворчеством:

- Президент Республики Беларусь;
- Палат представителей;
- Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь;
- Совет Министров Республики Беларусь;
- министерства, государственные комитеты, иные республиканские органы государственного управления;
- Национальный банк;
- Национальная академия наук Беларуси;
- местные Советы депутатов;
- исполнительные и распорядительные органы.

Что касается должностных лиц, то в законодательстве Республики Беларусь универсальное определение данного термина отсутствует.

Пункт 4 статьи 4 Уголовного кодекса Республики Беларусь дает достаточно развернутое определение должностного лица, но применительно к уголовно-правовым отношениям²⁷:

В Законе Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» 2015 г. даны определения терминов «государственные должностные лица» и «лица, приравненные к государственным должностным лицам»:

Государственные должностные лица:

Президент Республики Беларусь, депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, а также иные государственные служащие, на которых распространяется действие законодательства о государственной службе;

лица, *приравненные* к государственным должностным лицам – члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на непрофессиональной основе, за исключением заместителей руководителей местных Советов депутатов; граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке кандидатами в Президенты Республики Беларусь, в депутаты Палаты представителей, в члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, в депутаты местных Советов депутатов; лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в не-

²⁷ Уголовный кодекс Республики Беларусь, 9 июля 1999 г. № 275 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 4.

государственных организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей; лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий; представители общественности при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, отправлению правосудия;

иностранные должностные лица – должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов»²⁸.

Государственное правотворчество характеризуется тем, что это всегда деятельность рациональная, направленная на решение конкретных социальных проблем, на достижение целей политического, экономического и иного характера. К тому же нормотворческая деятельность государства, осуществляемая на основе единых правовых принципов, призвана обеспечить стабильность всей правовой системы, устранить имеющиеся противоречия на всех уровнях правовой действительности.

Однако, по мнению С.А. Жевнеровича, к числу недостатков данного способа правотворчества необходимо отнести то обстоятельство, что неограниченная свобода в нормотворческой сфере предоставляет возможности для самоуправства и (в худшем случае) формирования права тоталитарного типа²⁹.

Как отмечает С.С. Алексеев, «юриспруденция как технико-юридическая наука может существовать и развиваться при различных политических режимах. В том числе – при режимах тиранического типа, фашистских, в условиях коммунистической диктатуры, где техника юриспруденции оказывается нужной по сугубо прагматическим потребностям»³⁰.

Правотворчество (нормотворчество) – деятельность государства, направленная на создание новых, отмену, дополнение или изменение уже существующих норм права – не может рассматриваться вне связи с изучением вопроса о соотношении норм международного и национального права.

Прямо или опосредованно международно-правовые нормы оказывают серьезное воздействие на национально-правовые системы государств, что находит свое отражение в стремлении большинства стран определить иерархию международно-правовых норм и норм национального права посредством специальных конституционных положений. Степень, глубина влияния международно-правовых норм варьируется в зависимости от уровня экономического, политического развития государств, правовой си-

²⁸ О борьбе с коррупцией: Закон Республики Беларусь, 15 июля 2015 г. № 305-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 1.

²⁹ Агульная тэорыя права: навуч. дапам. / М.У. Сільчанка, В.В. Сядзельнік, С.А. Жаўняровіч; пад рэд. М.У. Сільчанкі. – Гродна: ГрДУ, 2004. – С. 166.

³⁰ Алексеев, С.С. Тайна права. Его понимание, назначение, социальная ценность. / С.С. Алексеев – М.: НОРМА, 2001. – С. 19.

стемы, исторических традиций, а также ряда иных факторов. Однако тенденция ко все более полному отражению предписаний международного права в национальном праве не подлежит сомнению.

Участие высших органов государственной власти Республики Беларусь (Парламента и Президента) в международном правотворчестве наиболее отчетливо просматривается в Законе Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь», где указан перечень международных договоров, подлежащих ратификации законодательным органом государства. В соответствии с указанным Законом (ст. 19) ратификации должны подлежать международные договоры: в которых предусмотрена их ратификация как единственный способ выражения согласия на обязательность международного договора; устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в законах Республики Беларусь, декретах и указах Президента Республики Беларусь; предметом которых являются вопросы, относящиеся только к сфере законодательного регулирования, но не урегулированные законами Республики Беларусь, декретами и указами Президента Республики Беларусь; о территориальном разграничении Республики Беларусь с другими государствами; об участии Республики Беларусь в международных организациях и межгосударственных образованиях³¹.

Поскольку право в концентрированном виде отражает политический и экономический курс государства, именно поэтому внутреннее право во многом определяет позицию государства на внешнеполитической арене и, соответственно, развитие международного права. Однако, специфика развития международного права состоит в том, что его нормы создаются путем согласования позиций различных государств мира, и ни одно государство, независимо от его влияния в мире, не может самостоятельно создать нормы международного права или навязать свое законодательство международному сообществу.

В Беларуси процесс взаимодействия государственного и международного права характеризуется значительной сложностью и противоречивостью, о чем подробнее – ниже.

Особенности санкционированного нормотворчества.

В демократическом государстве и гражданском обществе важное значение приобретает локальное нормотворчество, основанное на принципах саморегуляции и саморганизации. Речь идет об общественном (например, через местные собрания граждан), профессиональном, корпоративном, трудовом правотворчестве, осуществляемом в рамках соответствующего отраслевого законодательства.

Инициатива, самостоятельность, нормы-самообязательства, самоответственность – таковы черты локального нормотворчества. Здесь правила, принятые сообща и по инициативе снизу, становятся обязательными для

³¹О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г. № 421-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.19.

конкретного сообщества или организации и регулируют деятельность каждого члена ассоциации.

Действующее белорусское законодательство, например, Закон «Об общественных объединениях», Гражданский и Трудовой Кодексы, предусматривают принятие общественными объединениями (организациями, ассоциациями, фондами и т.п.) уставов и иных учредительных документов, нормативных договоров и соглашений, иных правовых актов самого разного характера.

Важно отметить, что в ряде случаев субъектами локального правотворчества выступают как коллективные органы, так и должностные лица организаций и учреждений. К примеру, основным инструментом реального обеспечения социального партнерства в трудовой сфере выступает коллективный договор, понятие которого определено в 361 статье Трудового кодекса. Его заключение – прерогатива трудового коллектива, от имени которого выступает профсоюз, и нанимателя в лице администрации предприятия.

Таким образом, нормотворческая деятельность указанных субъектов может иметь место в том случае, если на то получено согласие государства, отсюда и название – санкционированное правотворчество. Под ним можно понимать разрешенную государством нормотворческую деятельность негосударственных организаций и учреждений, результатом которой являются нормативные правовые акты, изданные по вопросам, составляющим компетенцию указанных субъектов.

В настоящее время приходится констатировать тенденцию снижения нормотворческой активности общественных объединений на фоне усиления правотворческой деятельности исполнительно-распорядительных органов государственной власти, что не отражает провозглашаемую демократизацию правотворческого процесса.

Необходимо уточнить, что о санкционировании речь идет не только в случаях рассмотренного локального нормотворчества, но и тогда, когда государство легализует нормы, которые сложились и реально существуют в виде обычая или традиции.

Безусловно, роль обычая в современных европейских правовых системах постепенно угасает, он имеет второстепенное, субсидиарное значение.

Второй критерий классификации видов нормотворчества – по признаку *уровня правового регулирования*:

- прямое, непосредственное правотворчество;
- законотворчество;
- подзаконное правотворчество;
- локальное правотворчество местного управления и самоуправления;
- договорное правотворчество.

Понятие законотворчества как вида правотворчества.

Законотворчество = законодательный процесс = законодательная процедура = порядок подготовки и принятия законов.

Законодательный процесс: процесс принятия высшим законодательным органом законопроекта к рассмотрению, его обсуждения, принятия, промульгации (подписания и обнародования) закона.

Особенности законотворчества как вида правотворчества:

- особая общественная и правовая значимость закона как источника права – приоритет закона перед всеми иными источниками права;
- принятие закона высшим представительным законодательным органом – парламентом;
- четкая и детальная регламентация всех стадий законодательного процесса;
- специальная процедура разработки и принятия закона, устанавливаемая нормами Конституции и регламентами высших государственных органов;
- закрепление основ законотворческой деятельности Конституцией и органическими законами;
- конституционное установление круга субъектов законодательного процесса;
- многоступенчатость законодательного процесса.

Особенности подзаконного правотворчества:

- Субъекты – глава государства, органы и должностные лица исполнительной власти.
- Подзаконное правотворчество соотнобразуется с положениями законов.
- Вместо «многоступенчатости» законодательного процесса – «круг согласования».
- Каждый орган самостоятельно определяет процедуру подготовки и принятия подзаконных актов.

Прямое, непосредственное правотворчество (референдум).

Признаки прямого правотворчества:

- Проводится по инициативе граждан, высших органов власти.
- Итоги являются окончательными, не подлежат какому-либо утверждению.
- Решения обладают высшей (по отношению к закону) юридической силой.

Легальное определение стадий нормотворческого процесса и их характеристика определяется Законом о нормативных правовых актах³². К этим стадиям Закон относит:

- планирование нормотворческой деятельности;
- нормотворческая инициатива;
- подготовка проекта нормативного правового акта, включая проведение его согласования и экспертиз;
- принятие (издание) нормативного правового акта;

³²О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. №130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.36–39.

– проведение обязательной юридической экспертизы в отношении нормативных правовых актов Национального банка, Комитета государственного контроля, Управления делами Президента Республики Беларусь, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных и Минского городского Советов депутатов, областных и Минского городского исполнительных комитетов, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового территориального уровня.

Планирование нормотворческой деятельности включает:

– разработку государственных программ, утверждаемых Президентом Республики Беларусь или Советом Министров Республики Беларусь, содержащих положения о подготовке проектов нормативных правовых актов;

– ежегодных планов подготовки законопроектов, утверждаемых Президентом Республики Беларусь и планов подготовки проектов нормативных правовых актов, утверждаемых нормотворческими органами (должностными лицами).

Принципы правотворчества (нормотворчества).

В Законе «О нормативных правовых актах» определены следующие принципы нормотворчества:

1. *Конституционности (законности).*

Обеспечивается: верховенством Конституции Республики Беларусь в нормотворческой деятельности, прямым действием ее норм; принятием (изданием) нормативного правового акта уполномоченным нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции в порядке и по форме, установленным Конституцией Республики Беларусь и иными актами законодательства; соответствием нормативного правового акта Конституции Республики Беларусь и нормативным правовым актам большей юридической силы; согласованностью нормативных правовых актов одинаковой юридической силы.

2. *Приоритета общепризнанных принципов международного права.* Обеспечивается конституционным принципом «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства»;

3. *Гуманизма.* Выражается в признании неотъемлемых фундаментальных прав граждан на человеческое достоинство и свободное развитие личности, самоопределение, личной и общественной (солидарной) ответственности граждан за свое нравственное и материальное благополучие;

4. *Защиты прав, свобод и законных интересов граждан, юридических лиц, интересов общества и государства, социальной справедливости.*

Означает, что нормотворческие органы (должностные лица) при планировании, подготовке, принятии (издании) и реализации нормативных правовых актов учитывают мнение населения и интересы его различных

групп, политических партий, религиозных организаций и иных общественных объединений, обеспечивают надлежащий баланс в правовом регулировании их прав, свобод и обязанностей с учетом национальных традиций и социальных ценностей белорусского народа, гарантируют реализацию и защиту этих прав, свобод и обязанностей в целях социальной справедливости и достижения устойчивого развития Республики Беларусь.

Социальная справедливость проявляется в достижении и закреплении в правотворческом решении компромисса между индивидуальными, социальными и государственными интересами, в справедливом соотношении интересов различных социальных групп.

5. *Гласности.* Обеспечивается: информированием граждан и юридических лиц о деятельности нормотворческих органов (должностных лиц), подготавливаемых ими проектах нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) нормативных правовых актах в порядке, установленном законодательством; официальным опубликованием нормативных правовых актов, обнародованием их иными способами в порядке, предусмотренном законодательными актами;

6. *Научности.* Обеспечивается: применением результатов научных исследований, привлечением ученых к разработке проектов нормативных правовых актов, в том числе при проведении обязательной юридической, криминологической и иных экспертиз проектов нормативных правовых актов; научно обоснованным планированием подготовки проектов нормативных правовых актов; прогнозированием правовых, общественно-политических, финансово-экономических, социальных, криминогенных, экологических и иных последствий принятия (издания) нормативных правовых актов.

Значительную роль в этом вопросе играет профессионализм законодателей, знание ими основ законодательной техники и сложившейся системы права, так как от этого во многом зависит качество принимаемых нормативных правовых актов.

7. *Социально-экономической обусловленности.* Обеспечивается соответствием принимаемых (издаваемых) нормативных правовых актов социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, а также целям устойчивого развития, содержащимся в международно-правовых актах и правовых актах программного характера;

8. *Системности и комплексности правового регулирования общественных отношений.* Обеспечивается: наличием целостной и согласованной совокупности нормативных правовых актов, отсутствием пробелов в законодательстве (правовом регулировании), исключаящих или затрудняющих реализацию принимаемых (издаваемых) нормативных правовых актов; отсутствием коллизий нормативных правовых актов; подготовкой и принятием (изданием) пакета нормативных правовых актов, направленных на системное и комплексное правовое регулирование определенной сферы

общественных отношений, обеспечивающих реализацию нового нормативного правового акта, в том числе предусматривающих изменение, признание утратившими силу взаимосвязанных норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах; накоплением, обобщением предложений о внесении изменений в нормативный правовой акт и их систематизацией в комплексном проекте нормативного правового акта для последующего внесения его в нормотворческий орган (должностному лицу); принятием нормотворческими органами (должностными лицами), иными субъектами нормотворческой деятельности мер по объединению положений проектов нормативных правовых актов, находящихся на одинаковой стадии подготовки, которыми предусматривается изменение одних и тех же нормативных правовых актов (их структурных элементов);

9. *Стабильности правового регулирования общественных отношений.* Обеспечивается принятием нормотворческими органами (должностными лицами), иными субъектами нормотворческой деятельности мер по обеспечению надлежащего качества нормативных правовых актов, полноты и эффективности правового регулирования общественных отношений, а также по ограничению частых корректировок нормативных правовых актов.

На теоретическом уровне выделяют и иные принципы нормотворческой деятельности:

1. Демократизм – установление и обеспечение свободного демократического порядка разработки, обсуждения и принятия нормативных правовых актов любого уровня. Речь идет прежде всего о создании таких законодательных процедур, которые на деле обеспечивали бы выражение в законах истинных, а не мнимых (искаженных) воли и интересов народа. Демократические процедуры нормотворческого процесса служат гарантией выражения в правовых нормах общесоциальной справедливости как сущностной основы права.

2. Принцип обеспечения сочетания стабильности и гибкости законодательства – с одной стороны правовые акты должны приниматься на достаточно длительный период их действия, создавать стабильность в регулируемых общественных отношениях, а с другой стороны, мобильность общественной жизни, изменения в социальной практике требуют оперативной коррекции правовых механизмов.

3. Оперативность нормотворчества – необходимое условие эффективности правового регулирования. Она предполагает своевременность издания нормативных актов, недопущения положения, когда законы отстают от жизни. Оперативность предполагает и быструю ликвидацию пробелов в законодательстве, своевременную отмену и изменение устаревших актов.

6. Связь нормотворчества и практики – нормативные акты выступают в качестве средства, инструмента достижения практических целей, с помощью которого достигается определенный положительный результат. Практика в той или иной сфере общественной жизни подает нормотворчеству сигналы о

возможных сбоях, ошибках, ведущих к недостаточной эффективности права. Только практика может дать объективную оценку действенности права.

К сожалению, практика пока далека от идеала.

Нарушение или игнорирование принципов вызывает негативные последствия в нормотворческой деятельности: появляются неэффективные нормативные правовые акты, возникают юридические конфликты, усиливается правовой нигилизм.

3. Правотворческие ошибки: понятие и типология. Правовые коллизии

Разночтения в текстах законов зачастую приводят к ошибочным правовым взглядами действиям, а на их преодоление затрагивается много сил. Ошибки могут возникать в деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов. «Знание юридических ошибок, – пишет Ю.А. Тихомиров, – позволяет заблаговременно избегать их на стадии подготовки, принятия и выполнения любого правового акта»³³.

В нормотворческой деятельности ученый указывает на такие типичные юридические ошибки, как: неверный выбор предмета законодательного регулирования; неправильное определение формы правового акта; несоблюдение процедуры подготовки и обсуждения проекта закона или иного акта; неудачное формулирование и использование нормативных понятий и терминов; неправильное построение правовых норм и пр.

Автор, в частности, указывает на то обстоятельство, что нечеткость и неточность, противоречивость, произвольное толкование часто ведут к юридическим противоречиям: «Закладываются они в концепциях проектов законов, и недооценка понятий и терминов мстит за себя юридическими ошибками, ложными взглядами и ошибочными позициями правоприменителей»³⁴.

В зависимости от сферы содержания нарушенных правил российский автор В.М. Сырых выделяет три вида правотворческих ошибок: юридические, логические, грамматические³⁵.

Юридические ошибки: принятие неконституционных норм; допущение пробелов; отсылки к несуществующим нормативным правовым актам; неполное закрепление жизненных обстоятельств, имеющих существенно значение для содержания и применения норм права.

Логические ошибки: логические противоречия между отдельными положениями нормативного правового акта; тавтология (когда определяемое повторяется в определяемом либо неизвестное повторяется через другое неизвестное); нарушение соразмерности определения понятий и др.

³³ Тихомиров, Ю.А. Курс сравнительного правоведения / Ю.А. Тихомиров. – М.: НОРМА, 1996. – С.79.

³⁴ Там же. – С.80.

³⁵ Сырых, В.М. Теория государства и права: учеб. для вузов / В.М. Сырых. – 5-е изд. – М.: Юстицинформ, 2006. – С.197–198.

Грамматические ошибки обусловлены привнесением в текст законов значительных отступлений от простых лексических, орфографических и синтаксических норм современного языка. В.М. Сырых признает, что в подготовке нормативных правовых актов иногда принимают участие лица, небезупречно владеющие литературным языком, и поэтому «в ряде случаев текст оказывается засоренным ненормативными словоформами, нарушается сочетаемость, возникают грамматически неприемлемые либо просто отягощенные, громоздкие конструкции, сквозь которые приходится буквально продираться к смыслу фразы, а иногда становится просто невозможно его выявить»³⁶.

Правотворческие ошибки характерны и для развитых, устойчивых правовых организаций. Например, германские юристы (эксперты-правоведы, служащие Министерства юстиции ФРГ) констатируют, что «объем действующего законодательства и его изменения составляют постоянный предмет критики, и в зависимости от взглядов и намерений оппонентов с большей или меньшей степенью знания дела высказываются следующие замечания:

- предписаний слишком много, они чрезмерно детализированы;
- девальвация правовых норм душит экономику и сужает возможности развития гражданина;
- юридические факты не исследуются или исследуются недостаточно тщательно;
- при разработке предписаний не учитывается их последующее применение на практике;
- законодатель реагирует слишком медленно или нормы изменяются неоправданно быстро и часто;
- функции законодателя, исполнительных органов и судебных учреждений все более переплетаются;
- после завершения законодательной процедуры эффективность норм не исследуется»³⁷.

Характер и масштабность правотворческих ошибок во многом идентичны для большинства европейских правовых систем.

Правовые коллизии.

Латинский термин «*collisio*» в словарях иностранных слов переводится как столкновение противоположных сил, стремлений или интересов. В юридическом смысле чаще всего имеется в виду расхождение между отдельными нормативными правовыми актами одного государства или противоречие законов, судебных решений различных государств.

Н.И. Матузов под юридическими коллизиями понимает «расхождения или противоречия между отдельными нормативными правовыми актами, ре-

³⁶ Сырых, В.М. Теория государства и права: учеб. для вузов / В.М. Сырых. – 5-е изд. – М.: Юстицинформ, 2006. – С.191.

³⁷ Справочник по нормотворческой технике: пер. с нем. – 2-е изд., перераб. – М.: БЕК, 2002. – С.3.

гулирующими одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения и осуществления компетентными органами и должностными лицами своих полномочий»³⁸.

Юридические коллизии, безусловно, усложняют работу правовой системы, могут привести к ущемлению прав граждан, создают неудобства в правоприменительной практике, затрудняют доступ граждан к действующему законодательству. Известно, что противоречивость и запутанность законодательства служит питательной средой для злоупотреблений и коррупции в системе государственной власти.

Причинами появления и существования юридических коллизий могут быть обстоятельства как объективного, так и субъективного характера. К первым относятся динамизм и изменчивость регулируемых правом общественных отношений и, соответственно, отставание от реалий жизни законодательства; «несовпадение и подвижность границ между правовой и неправовой сферами, их расширение или сужение; противоречивость самой практики общественных отношений.

Субъективные причины обусловлены «человеческим фактором», т.е. волей, сознанием, умом, интеллектом конкретных людей, причастных, в первую очередь, к нормотворческой деятельности.

Близким «спутником» юридических коллизий являются, как можно заметить, пробелы в законодательстве.

В соответствие со ст. 2 Закона «О НПА» 2018 г., «пробелы в законодательстве (правовом регулировании) – это отсутствие нормативных правовых актов (норм права), регулирующих общественные отношения, необходимость правового регулирования которых обусловлена сущностью и содержанием действующей правовой системы государства, общепризнанными принципами и нормами международного права, экономическими, политическими и социальными процессами»³⁹.

От коллизий правовых норм следует отличать их конкуренцию, когда не противоречащие друг другу две, три и более норм регулируют один и тот же круг родственных общественных отношений, только с разной степенью конкретизации, детализации, объема и т. д. Это, как правило, нормы разной юридической силы, уровня, исходящие от неравнозначных правотворческих органов. В таких случаях нормы действительно как бы конкурируют между собой, и в принципе это нормально. Негативным же и, безусловно, нежелательным явлением выступают именно коллизии, когда сталкиваются друг с другом не просто не согласующиеся, а нередко взаимоисключающие предписания.

³⁸ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С. 424.

³⁹ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. №130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.– Ст.2, ч. 15.

Коллизии в праве: виды, способы преодоления и устранения.

Следует разграничить понятия: «преодоление коллизий» и «устранение коллизий». В обоих случаях речь идет о «разрешении юридических коллизий», но при преодолении юридическая коллизия как таковая остается, а субъект лишь применяет определенное правило, позволившее ему одномоментно «разобраться» в неоднозначной ситуации. Устранение же коллизии означает, что уполномоченный субъект нормотворческой деятельности эту коллизию ликвидировал предусмотренным законом способом.

Среди способов преодоления юридических коллизий в праве выделим те из них, которые носят основной характер:

1. Коллизии между Конституцией и всеми иными актами, в том числе законодательными. Разрешаются в пользу Конституции, о чем говорит ст.137 Основного Закона.

2. Коллизии между законодательными актами (законами, декретами, указами) решаются по правилу ч. 3 ст. 137 Конституции Республики Беларусь: «В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом». Иначе говоря, все иные действующие декреты и указы Президента имеют приоритет перед законами Парламента, в том числе – и перед кодексами. Дело в том, что в конституционной практике Беларуси не было случаев делегирования Парламентом Президенту каких-либо своих законодательных полномочий. Все без исключения декреты, изданные Президентом, носят временный характер.

3. Коллизии между законодательными актами и иными актами законодательства. Решаются в пользу законов, декретов, указов, как это предусмотрено ст. 23 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» 2018 г.

4. Коллизии между кодексами и другими законами. В ч. 3 ст. 23 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» определяется приоритет кодифицированных законов над всеми другими законами (кроме Конституции Республики Беларусь, законов о внесении изменений (в том числе дополнений) в Конституцию Республики Беларусь, о введении в действие законов о внесении изменений (в том числе дополнений) в Конституцию Республики Беларусь, о толковании Конституции Республики Беларусь, программных законов). Например, Избирательный кодекс Республики Беларусь имеет большую юридическую силу чем Закон «О Президенте Республики Беларусь» в части, касающейся выборов Главы государства.

Следует обратить внимание, что данная статья ничего не говорит о верховенстве кодексов в отношении актов Главы государства, в то время как Декреты и указы Президента могут содержать нормы, противоречащие нормам кодексов.

5. Коллизии между нормативными правовыми актами вышестоящих государственных органов (должностных лиц) и нормативными правовыми

актами нижестоящих государственных органов (должностных лиц). Применяется акт, обладающей более высокой юридической силой, то есть за основу разрешения коллизии берется принцип иерархии нормативных правовых актов. Правило разрешения коллизии содержится в ч. 9 ст. 23 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

6. Коллизии между нормативными правовыми актами, принятыми одним государственным органом (должностным лицом) по одному и тому же вопросу, но в разное время. Разрешаются по принципу, предложенному еще римскими юристами: позже принятый закон, отменяет предыдущий во всем том, в чем он с ним расходится. Этим принципом руководствуются как законодатель, так и правоприменители, учитывая определенные исключения, предусмотренные законом. Указанное правило зафиксировано в ч.11 ст. 23 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

7. Коллизии между нормативными правовыми актами, содержащими общие и специальные нормы. Если расходятся общий и специальный акты одного уровня (коллизии по горизонтали), то применяется последний; если разного уровня (коллизии по вертикали), то общий. Такое правило не зафиксировано напрямую в белорусском законодательстве, но давно утвердилось в теории и последовательно проводится в судебной и прокурорской практике.

8. Коллизии между национальным и международным правом. В настоящее время в Республике Беларусь нет единого подхода к решению данной проблемы, мнения ученых и практиков разнятся. Причина этого – несовершенство законодательства, регулирующего порядок применения норм международного права.

Основополагающей является норма ч. 1 ст. 8 Конституции Республики Беларусь, согласно которой «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства». Тем самым конституционно закрепляется приоритет только общепризнанных принципов международного права, но вопрос о соотношении законодательства Республики Беларусь и норм международных договоров остается нерешенным.

На сегодня можно утверждать, что в законодательстве Республики Беларусь признается приоритет ратифицированных международных договоров. Данное мнение основывается на положениях ст. 116 Конституции Республики Беларусь, в соответствии с которой Конституционный Суд дает заключения о соответствии актов государственных органов и межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь.

В механизме разрешения юридических коллизий особое место занимают способы их устранения. Они применяются в зависимости от характера коллизии и отличаются большим разнообразием.

В числе способов устранения юридических коллизий можно выделить следующие: 1) толкование; 2) принятие нового акта; 3) отмена старого; 4) внесение изменений или уточнений в действующее законодательство; 5) систематизация законодательства; 6) конституционное правосудие.

Совершенно очевидно, что идеальной системы права не существует, какие бы меры не предпринимались по обеспечению единства и взаимодействия ее элементов. В ней неизбежно появляются противоречия, называемые юридическими коллизиями. Они могут порождать серьезные политические конфликты и конституционные кризисы, что приводит к дестабилизации общественной жизни и работы государственных органов. Поэтому в законодательстве любой страны предусмотрены механизм разрешения юридических коллизий, и особенно важно их наличие и умелое использование в сфере конституционно-правового регулирования.

Тема 3

ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ И ИЕРАРХИИ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

1. Понятие и виды источников права.
2. Акты законодательства Республики Беларусь. Иерархия НПА по юридической силе.

1. Понятие и виды источников права

Одним из объективных свойств права как социального регулятора является его формальная определенность, т.е. определенность по форме. Правовые нормы должны быть обязательно объективированы, внешне выражены, содержаться в тех или иных формах, которые являются способом их существования, формами жизни. Без этого нормы права нельзя признать наличными, существующими, не говоря уже о том, что они без внешнего объективирования не смогут регулировать поведение.

Такая постановка вопроса может быть признана противоречащей наличию естественного права, неотчуждаемых прав человека, что издавна противопоставляется позитивному (писаному) праву. Однако мировая практика уже показала, что развитие и полноценную реализацию права человека могут найти (и находят) через их закрепление в писаном праве, в нормативно-правовых актах. То, что издавна именуется естественным правом, с точки зрения современных задач и представлений составляет объективную основу права в виде правовых притязаний общества, определяющих содержание правовых предписаний. А уже дело государства – оформить это содержание в официальных источниках.

С проблемой внешнего объективирования права связан ряд понятий и терминов, в которых нужно разобраться. Так, следует различать «форму пра-

ва» и «правовую форму». Правовой формой именуют правовые средства в целом, когда они используются для регулирования тех или иных социальных процессов, решения определенных социальных задач, например, когда речь идет о правовых формах регулирования экономики. А форма права – это способ фиксации, установления юридических норм, их закрепления извне.

Формы внешнего выражения норм права называют еще источниками права. Однако и этот термин неоднозначен. Выделяют:

- источники права в формальном смысле (формы права);
- источники в материальном смысле (материальные условия жизни общества, которые объективно вызывают возникновение права, необходимость правового регулирования);
- источники права в идеологическом смысле – правовое сознание общества, взгляды, идеи, юридические доктрины.

Источники права: основные концепции:

С.С. Алексеев: «Источник права – исходящие от государства или признаваемые им официально-документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им юридически обязательного характера»⁴⁰.

В.С. Нерсесянц: «Источник права – официально определенные формы выражения содержания права»⁴¹.

Н.И. Матузов: «Форма и источник права соотносятся как форма и содержание. Источник права – собственно содержание правил поведения и их юридическая сила. Форма права – выражение права вовне, его оформление»⁴².

Система источников права, их место, роль – зависят от правовой системы государства. В свою очередь, особенности системы источников являются основанием для выделения различных правовых систем.

Романо-германская правовая семья: первичные источники – принципы права; акты законодательства (НПА всех уровней); вторичные источники – нормативный договор; правовой обычай; судебный и административный прецедент; доктрина.

Исторически первой формой права (источником права в формальном смысле) явился *правовой обычай* – обычай, санкционированный государством. По содержанию он остается тем же самым правилом поведения, каким был до его санкционирования государством, но обретает при этом возможность государственной-принудительной реализации: если в процессе его нормальной реализации не сработает сила привычки, к делу подключится государство. Известно высказывание древнеримского юриста Юлиана: «Укоренившийся обычай вполне справедливо защищаем как закон, и это есть право, которое устанавливает обыкновение».

⁴⁰ Алексеев, С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М., 1999. – С.76.

⁴¹ Нерсесянц, В.С. Общая теория права и государства: учеб. для вузов / В.С. Нерсесянц. – М., 1999. – С. 400.

⁴² Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 1997. – С.329.

Существует два способа государственного санкционирования обычая: указание на него в нормативно-правовом акте (отсылки к обычаю); использование его в качестве нормативной основы судебного решения. В том случае, если норма (правило) обычая полностью воспроизведена в тексте нормативно-правового акта или положена в основу судебного прецедента, обычай не обретает качества самостоятельного источника права (правового обычая): его норма начинает существовать в форме нормативного юридического акта или судебного прецедента.

Обычное право господствовало на ранних этапах развития правовых систем. Однако оно используется и в современных правовых системах США, Великобритании, ФРГ, в мусульманском праве. Велико значение обычая в развивающихся странах Азии, Африки и Океании.

В современной юридической науке отсутствует единое понимание обычая как источника права, и даже в правовой доктрине одной страны – Беларуси – можно обнаружить всю многовариантность подходов и трактовок.

Например, Гражданский кодекс Республики Беларусь лишь один раз (в ст. 222) упоминает термин «обычай», когда определяется порядок обращения в собственность общедоступных для сбора вещей. Основная часть норм говорит об обычно предъявляемых требованиях (ст. 439, 448, 451 и др.), которые при определенных условиях являются модификацией правового обычая. Но упоминаемые обычно предъявляемые требования ни в коем случае нельзя отождествлять с обычаями делового оборота, которые складываются и широко применяются в какой-либо области предпринимательской деятельности. Действующее гражданское и хозяйственное законодательство не признает категорию обычаев делового оборота, которые могут именоваться и торговыми обычаями.

Для официального применения обычаев Республике Беларусь оставляется очень узкая сфера. Речь идет лишь о тех случаях, когда прямые отсылки к обычаю содержатся в нормах права. Например, помимо Гражданского кодекса Республики Беларусь, применение обычая предусматривается Кодексом торгового мореплавания Республики Беларусь (ст. 98, 99, 107 и др.), в ст. 36 Закона Республики Беларусь «О Международном арбитражном (третейском) суде», ст. 9 Венской конвенции о договорах международной купли-продажи товаров и некоторых иных правовых актах.

Второй вид источников права – *судебный прецедент*, который признавался еще в Древнем Риме (преторское право), был распространен в средние века. В настоящее время он является важным источником права в государствах, где действует англосаксонское общее право (в Великобритании, США, Канаде, Австралии).

Во всех этих странах публикуются судебные отчеты, из которых можно получить информацию о прецедентах. Признание прецедента источником права означает признание у суда правотворческой функции, условием чего являются высокая правовая культура и развитое правовое сознание

судебной системы и общества в целом, демократические традиции, отлаженные системы информации и социального контроля.

Суды не «творят», не изобретают прецеденты, а с их помощью лишь официально закрепляют уже фактически сложившиеся в обществе нормы. Суд может создавать прецедент как в случае отсутствия соответствующего закона, так и при его наличии. Прецеденты устанавливаются не всеми судами, а только высшими судебными инстанциями. В Великобритании, например, к таким инстанциям относятся Высокий суд, Апелляционный суд, палата лордов.

В белорусской правовой системе судебный прецедент официально источником права не признан, хотя в литературе отмечается тенденция к такому признанию.

В сфере управленческой деятельности государства источником права может быть административный прецедент.

Итак, юридический прецедент (судебный или административный) – это решение судебного или административного органа, которое послужило образцом (эталон, пример) при рассмотрении подобного (аналогичного) дела и стало юридическим правилом. Строго говоря, судебный прецедент – это судебное решение (даже единичное), в котором суд фиксирует, находит новую юридическую норму и использует ее для решения дела. Вместе с тем в странах «общего права» полагают, что прецедент создается несколькими судебными решениями.

Третьим видом источников норм права можно назвать *нормативно-правовой договор*. Нормоустанавливающее значение договоров признается во всех правовых системах. Однако нужно отличать договор как источник права (нормативный договор) от правового договора как индивидуального юридического акта (например, договор купли-продажи в гражданском праве), который устанавливает не юридические правила, а конкретные юридические права и обязанности конкретных субъектов.

Нормативно-правовым договором выступает соглашение субъектов права, содержащее новые юридические правила. Договор имеет наибольшее значение для международного права, а с развитием рыночных отношений распространяется в сфере гражданского и трудового права. Так, Трудовым кодексом – в рамках социального партнерства – предусмотрено заключение коллективных договоров (ст. 361), а также соглашений на республиканском, отраслевом и местном уровнях (ст. 359).

В сфере публичных отношений заключение административных нормативных договоров в Республике Беларусь практически не применяется, хотя использование такого источника расширяет возможности выбора оптимальной формы осуществления исполнительной власти применительно к конкретным условиям, позволяет варьировать управленческими средствами.

Международные договоры как источник права имеет свою специфику.

Во-первых, исходя из буквы статьи 8 Конституции, международные договоры Республики Беларусь носят подконституционный, но надзакон-

ный характер, следовательно, имеют большую юридическую силу по отношению даже к программным законам, кодексам и другим нормативным источникам.

Во-вторых, международные договоры имеют различную юридическую силу. Например, международные договора межведомственного характера не должны содержать положений, устанавливающих иные правила, чем те, которые содержатся в законах Республики Беларусь, декретах и указах Президента Республики Беларусь, постановлениях Совета Министров Республики Беларусь, но не урегулированные законами Республики Беларусь, декретами и указами Президента и постановлениями Совета Министров Республики Беларусь.

Статья 36 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» от 23 июля 2008 г. «Исполнение международных договоров Республики Беларусь» закрепляет, что «Международные договоры Республики Беларусь подлежат добросовестному исполнению Республикой Беларусь в соответствии с международным правом.

Нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется принятие (издание) нормативного правового акта, и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора»⁴³.

Четвертым (и основным) источником права является нормативно-правовой акт.

В качестве источника права может выступать *юридическая доктрина* (правовые теории, учения о праве). Существенное значение она имела в Древнем Риме. Наиболее известным римским юристам предоставлялось право давать разъяснения, обязательные для судов. В настоящее время доктрина признается источником норм в мусульманском праве. В Великобритании судьи нередко обосновывают свои решения ссылками на труды ученых.

Помимо перечисленных источников права, законодательство Республики Беларусь предусматривает и такой нетипичный вид источника, как общие принципы права, когда правоприменитель сталкивается с необходимостью решения конкретного дела по аналогии права. Такой вариант предусматривается, например, ст. 5 Гражданского кодекса Республики Беларусь: «При невозможности использования ... аналогии закона права и обязанности сторон определяются исходя из основных начал и смысла гражданского законодательства (аналогия права)»⁴⁴.

⁴³ О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г. № 421-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 36.

⁴⁴ Гражданский кодекс Республики Беларусь, 7 декабря 1998 г. № 218-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.5, ч. 2.

Принципы – нормы можно подразделить на основные принципы международного права и конституционно-правовые принципы, включающие в себя конституционные принципы и специально-правовые (отраслевые) принципы.

Конституционные принципы: носят программный и нормативный характер; оказывают направляющее воздействие на всю правовую систему; устанавливают основные начала правотворчества и правоприменения. К ним относят: принцип верховенства Конституции; прямое действие конституционных норм; подчинение государства праву; признание и гарантирование неотчуждаемых прав и свобод личности; принцип народного суверенитета; принцип национального суверенитета; принцип государственного суверенитета; принцип разделения властей: принципы политического и идеологического плюрализма и др.

Специально-правовые (отраслевые) принципы определяют основные начала отраслевого права. Так, Уголовный кодекс Республики Беларусь закрепляет следующие основные принципы уголовного права: законности, равенства перед законом, неотвратимости ответственности, личной виновой ответственности, справедливости и гуманизма, презумпции невиновности и др. При этом, правда, применение уголовного закона по аналогии не допускается⁴⁵.

2. Акты законодательства Республики Беларусь.

Иерархия НПА по юридической силе

Основным источником права в Республике Беларусь являются *акты законодательства* (правовые акты всех уровней).

Правовые акты подразделяются на нормативно-правовые акты и на правовые акты, не носящие нормативный характер (правоприменительные акты; интерпретационные акты или акты толкования норм права).

Ненормативный правовой акт – «официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который не содержит норм права и в целях применения действующих норм права устанавливает обязательные предписания распорядительного и (или) организационного характера, в том числе в отношении индивидуально определенных лиц (изменяет или прекращает действие этих предписаний), и (или) рассчитан на однократное применение»⁴⁶.

В соответствии с 4 статьей Закона, к ненормативным правовым актам относятся: «распоряжения председателей палат Национального собрания Республики Беларусь; распоряжения Премьер-министра Республики Бела-

⁴⁵Уголовный кодекс Республики Беларусь, 9 июля 1999 г. № 275-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.3, ч.2.

⁴⁶ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. №130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 4.

рუსь; программы, стратегии, концепции, планы мероприятий либо мер по осуществлению какой-либо деятельности; правовые акты распорядительного и (или) организационного характера, принимаемые в соответствии с Избирательным кодексом Республики Беларусь; правовые акты об одобрении проектов международной технической помощи, о предоставлении безвозмездной (спонсорской) помощи конкретным гражданам и юридическим лицам; иные правовые акты, обладающие признаками, указанными в пункте 1 статьи 4 Закона о НПА»⁴⁷.

В ст. 1 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» 2018 года, под нормативно-правовым актом понимается «официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который направлен на установление, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия норм права как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на индивидуально не определенный круг лиц и неоднократное применение»⁴⁸.

Признаки НПА как источника права: волевое содержание; официальный характер; регулирование общественных отношений; всеобщий характер, вхождение в единую систему; письменная форма и внутренняя структура; принятие в рамках специальной процедуры; издание компетентными органами и должностными лицами; гарантирование принудительной силой государства.

Виды нормативных правовых актов определены ст.3 Закона о НПА 2018 года:

- Конституция Республики Беларусь;
- решения, принятые республиканским референдумом;
- законы Республики Беларусь;
- декреты, указы Президента Республики Беларусь;
- постановления Совета Министров Республики Беларусь;
- постановления Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь; постановления Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь; нормативные правовые акты Верховного Суда Республики Беларусь, Генеральной прокуратуры, нормотворческих органов, подчиненных (подотчетных) Президенту Республики Беларусь;
- нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления;

⁴⁷ Там же. – Ст.4.

⁴⁸ Там же. – Ст.3.

- решения, принятые местным референдумом, решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов;
- нормативные правовые акты иных нормотворческих органов (должностных лиц);
- технические нормативные правовые акты.

Правовая характеристика видов НПА.

Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) – «Основной Закон Республики Беларусь, имеющий высшую юридическую силу и закрепляющий основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений» (Ст.12 Закона о НПА).

Конституция Республики Беларусь является основным источником национального права. Эта ее роль обусловлена следующими факторами:

1) В Конституции устанавливаются правовые нормы общего характера, являющиеся основополагающими для всего текущего конституционного правового регулирования. Все другие источники отрасли исходят из конституционных норм, детализируют их положения;

2) Конституция выступает наивысшей формой воплощения государственной воли народа, устанавливает основополагающие принципы организации и жизнедеятельности общества и государства. Она закрепляет форму государства, механизм государственной власти, функционирование гражданского общества, права и свободы человека и гражданина. Другие источники конституционного права детализируют указанный круг общественных отношений;

3) Конституция охватывает своим воздействием все сферы жизни общества: политическую, экономическую, социальную, духовную. Этим Конституция отличается от иных видов источников конституционного права, связанных с регулированием какой-либо одной сферы отношений;

4) Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Беларуси.

Прямое действие Конституции обуславливает непосредственное применение конституционных норм всеми правоприменительными органами путем их индивидуализации с учетом жизненной ситуации, требующей разрешения применительно к конкретному субъекту конституционного правоотношения.

Конституционные нормы в принципе могут применяться непосредственно, независимо от наличия или отсутствия конкретизирующих и развивающих ее нормативных правовых актов. Однако без их законодательной конкретизации и развития в их применении может возникнуть нежелательный разрыв, а в системе конституционных правовых норм могли бы образоваться многочисленные пробелы. Естественно, что конкретизирующие нормы должны

приниматься только в соответствии с Конституцией и теми субъектами конституционных правоотношений, на которых она на них возложила.

При этом необходимость конкретизация конституционных норм в текущем законодательстве ни в коем образе не означает отрицания их непосредственного и прямого действия⁴⁹.

Принцип высшей юридической силы Конституции, закрепленный в ст. 137 Конституции Республики Беларусь означает, что законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. Часть 2 ст. 7 Конституции Республики Беларусь закрепляет принцип верховенства Конституции «Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства».

Решения, принятые референдумом.

Решение, принятое республиканским референдумом, – нормативный правовой акт, направленный на решение важнейших вопросов государственной и общественной жизни Республики Беларусь.

Решение, принятое местным референдумом, – нормативный правовой акт, направленный на решение вопросов, имеющих важнейшее значение для населения соответствующей административно-территориальной единицы и отнесенных к компетенции соответствующих местного Совета депутатов, исполнительного и распорядительного органа.

Порядок принятия решений референдумом устанавливается Конституцией Республики Беларусь и Избирательным кодексом Республики Беларусь (Статья 13 Закона о НПА).

В соответствии с частью 2 ст. 140 Конституции Республики Беларусь изменения и дополнения Конституции могут быть проведены через референдум. Решение об изменении и дополнении Конституции путем референдума считается принятым, если за него проголосовало большинство граждан, внесенных в списки для голосования.

Решения, принятые на республиканских референдумах, обладают большей юридической силой, чем иные подконституционные акты. Это вытекает из ст. 77 Конституции закрепившей, что решения, принятые референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом. Кроме того, частью третьей ст. 140 Конституции установлено, что разделы I, II, IV и VIII Конституции могут быть изменены только путем референдума.

Законы Республики Беларусь (Статья 14 Закона о НПА).

Закон – нормативный правовой акт, закрепляющий принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений.

Законопроект, за исключением случаев, установленных Конституцией Республики Беларусь, становится законом после принятия Палатой представителей и одобрения Советом Республики Национального собрания

⁴⁹ Петров, А.П. Конституционное право: учебное пособие / А.П. Петров. – Минск: Амалфея, 2018. – С.7–8.

Республики Беларусь, и обретает юридическую силу после подписания Президентом Республики Беларусь.

Законы об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь, о военной доктрине Республики Беларусь являются программными.

Конституционными законами в доктрине принято полагать законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о введении в действие указанных законов, акты о толкования Конституции (ст. 140 Конституции). Эти акты могут быть приняты Парламентом, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат Парламента.

Закон может приниматься в виде кодекса, который является системообразующим нормативным правовым актом, закрепляющим принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений и обеспечивающим наиболее полное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений.

Нормативные правовые акты Президента Республики Беларусь (Статья 15 Закона о НПА).

1. Президент Республики Беларусь на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь издает декреты, указы и распоряжения.

2. Декрет Президента Республики Беларусь – нормативный правовой акт Главы государства, имеющий силу закона, издаваемый в соответствии с Конституцией Республики Беларусь для правового регулирования наиболее важных общественных отношений в случаях особой необходимости (временный декрет) либо на основании делегированных Президенту Республики Беларусь Национальным собранием Республики Беларусь законодательных полномочий.

3. Указ Президента Республики Беларусь – нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый им для реализации своих полномочий.

В целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное и экономическое значение, могут издаваться указы программного характера – директивы Президента Республики Беларусь.

Указы Президента Республики Беларусь в случаях, установленных Конституцией Республики Беларусь, вносятся на рассмотрение Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

4. Распоряжениями Президента Республики Беларусь могут устанавливаться особенности применения норм права к определенным субъектам (в том числе изменения норм права применительно к определенным субъектам), оперативно решаться вопросы распорядительного и (или) организационного характера, относящиеся к компетенции Президента Республики Беларусь.

Нормативные правовые акты Совета Министров Республики Беларусь (Статья 16 Закона о НПА).

1. Совет Министров Республики Беларусь принимает нормативные правовые акты в форме постановлений на основе и (или) во исполнение Конституции Республики Беларусь, иных законов, актов Президента Республики Беларусь, международных договоров и иных международно-правовых актов.

Совет Министров Республики Беларусь принимает нормативные правовые акты по вопросам, которые не могут быть решены министерствами, иными республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами самостоятельно или совместно с другими министерствами, иными республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами.

2. При принятии Советом Министров Республики Беларусь нормативного правового акта в преамбуле, как правило, указывается, на основании и (или) во исполнение какого законодательного акта (его структурных элементов) или в целях реализации какого международного договора либо иного международно-правового акта принимается этот акт.

3. Постановления Совета Министров Республики Беларусь могут быть отменены Президентом Республики Беларусь.

Постановления Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, постановления Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь. Нормативные правовые акты Верховного Суда Республики Беларусь, Генеральной прокуратуры, нормотворческих органов, подчиненных (подотчетных) Президенту Республики Беларусь (Статья 17 Закона о НПА).

1. Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь принимает решения в форме законов и постановлений.

Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь принимает решения в форме постановлений.

2. Верховный Суд Республики Беларусь принимает нормативные правовые акты в форме постановлений Пленума Верховного Суда Республики Беларусь в пределах компетенции, установленной Конституцией Республики Беларусь, Кодексом Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей и иными законодательными актами, а также Регламентом Пленума Верховного Суда Республики Беларусь.

3. Генеральная прокуратура принимает совместные нормативные правовые акты с министерствами, иными республиканскими органами государственного управления и другими нормотворческими органами в форме постановлений.

Генеральный прокурор издает нормативные правовые акты в форме приказов в пределах компетенции, установленной Конституцией Респуб-

лики Беларусь, иными законами, актами Президента Республики Беларусь, международными договорами и иными международно-правовыми актами.

4. Нормотворческие органы, подчиненные (подотчетные) Президенту Республики Беларусь, принимают нормативные правовые акты в пределах компетенции, установленной Конституцией Республики Беларусь, иными законами, актами Президента Республики Беларусь, международными договорами и иными международно-правовыми актами, в форме постановлений после одобрения их на коллегиях (иными коллегиальными органами) соответствующих нормотворческих органов либо в форме приказов, если такие коллегии (коллегиальные органы) не созданы.

Нормотворческие органы, подчиненные (подотчетные) Президенту Республики Беларусь, принимают совместные нормативные правовые акты с другими нормотворческими органами в форме постановлений.

При принятии нормотворческими органами, подчиненными (подотчетными) Президенту Республики Беларусь, нормативного правового акта обязательным является указание в преамбуле, на основании и (или) во исполнение какого законодательного акта (его структурных элементов) или в целях реализации какого международного договора либо иного международно-правового акта принимается этот акт.

Нормативные правовые акты нормотворческих органов, подчиненных (подотчетных) Президенту Республики Беларусь, могут быть отменены Президентом Республики Беларусь.

Нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления (Статья 18 Закона о НПА).

1. Министерства, иные республиканские органы государственного управления принимают нормативные правовые акты в пределах компетенции, установленной Конституцией Республики Беларусь, иными законами, актами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь, международными договорами и иными международно-правовыми актами, в форме постановлений после одобрения их на коллегии министерства, иного республиканского органа государственного управления.

2. 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 Республики Беларусь (их структурных элементов) или в целях реализации какого международного договора либо иного международно-правового акта принимается этот акт.

3. Нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, могут быть отменены Советом Министров Республики Беларусь, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Нормативные правовые акты местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов (Статья 19 Закона о НПА).

1. Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы принимают нормативные правовые акты в форме решений в пределах компетенции, установленной Конституцией Республики Беларусь, иными актами законодательства, международными договорами и иными международно-правовыми актами.

2. При принятии местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами нормативного правового акта обязательным является указание в преамбуле, на основании и (или) во исполнение какого акта законодательства (его структурных элементов) или в целях реализации какого международного договора либо иного международно-правового акта принимается этот акт.

3. Порядок отмены нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов устанавливается Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами, а также частью второй пункта 6 статьи 33 настоящего Закона.

4. В необходимых случаях местные Советы депутатов по вопросам, затрагивающим интересы сопредельных территорий, либо местные исполнительные и распорядительные органы по вопросам, входящим в их компетенцию, могут принимать совместные решения.

Основные виды утверждаемых нормативных правовых актов (Статья 21 Закона о НПА)

1. Инструкция – нормативный правовой акт, детально определяющий содержание и методические вопросы правового регулирования определенной сферы общественных отношений.

Положение (устав) – нормативный правовой акт, определяющий статус государственного органа (организации) либо порядок осуществления деятельности в определенной сфере общественных отношений.

Правила – нормативный правовой акт, конкретизирующий нормы более общего характера в целях системного правового регулирования порядка организации определенного вида деятельности.

Регламент – нормативный правовой акт, содержащий свод правил, регулирующих процедурные вопросы деятельности нормотворческого органа.

Типовой утверждаемый нормативный правовой акт – нормативный правовой акт, определяющий единые подходы к правовому регулированию определенной сферы общественных отношений.

Совместный нормативный правовой акт (Статья 22 Закона о НПА).

1. Нормативный правовой акт может приниматься несколькими нормотворческими органами (должностными лицами), если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными законодательными актами.

Не допускается принятие совместного нормативного правового акта нормотворческими органами (должностными лицами), один из которых 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.

2. К принимаемому совместному нормативному правовому акту применяются требования Закона, установленные для нормативных правовых актов нормотворческого органа, который указан первым в числе принимающих этот акт.

Законом введен ряд новаций, связанных с *техническими нормативными правовыми актами* (далее – ТНПА) (Ст. 24-27 Закона о НПА).

Проведенная в 2017 году в Республике Беларусь работа по улучшению бизнес-климата показала, что одним из факторов, сдерживающих деловую активность, является избыточное техническое регулирование предпринимательской деятельности. Массив ТНПА, адресованных субъектам хозяйствования, весьма значителен. Так, ежегодно в стране утверждается около 1000 ТНПА, обязательных для соблюдения субъектами хозяйствования, а объем этих документов превышает 30 000 печатных страниц. Исходя из важности данной сферы регулирования, впервые ТНПА пунктом 2 статьи 3 Закона отнесены к законодательству.

Статья 26 Закона также впервые исчерпывающе определяет виды ТНПА. При этом существенно расширен перечень видов ТНПА, не относящихся к области технического нормирования и стандартизации. В частности, к таким актам отнесено 14 новых их видов, в том числе впервые отнесены правила и инструкции по охране труда, нормы бесплатной выдачи работникам средств индивидуальной защиты, смывающих и обезвреживающих средств, структуры и форматы электронных документов, Единая спортивная классификация, статистические индексы стоимости и индексы изменения стоимости строительно-монтажных работ и другие.

Юридическая сила нормативных правовых актов. Проблема иерархии НПА

Юридическая сила нормативного правового акта – это «характеристика нормативного правового акта, определяющая обязательность его применения к соответствующим общественным отношениям, а также его место в иерархии нормативных правовых актов»⁵⁰.

Закон определяет:

«1. Конституция Республики Беларусь обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы Президента Республики Беларусь и иные

⁵⁰ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. №130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.2, ч. 18.

нормативные правовые акты принимаются (издаются) на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь.

В случае расхождения закона, декрета, указа Президента Республики Беларусь или иного нормативного правового акта с Конституцией Республики Беларусь действует Конституция Республики Беларусь.

2. В случае расхождения декрета или указа Президента Республики Беларусь с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа Президента Республики Беларусь были предоставлены законом. Такие полномочия должны быть оформлены в заключительных положениях закона.

3. Законы о внесении изменений (в том числе дополнений) в Конституцию Республики Беларусь, о введении в действие законов о внесении изменений (в том числе дополнений) в Конституцию Республики Беларусь, о толковании Конституции Республики Беларусь, программные законы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам.

Кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам, если иное не предусмотрено кодексами или законами о введении их в действие (кроме Конституции Республики Беларусь, законов о внесении изменений (в том числе дополнений) в Конституцию Республики Беларусь, о введении в действие законов о внесении изменений (в том числе дополнений) в Конституцию Республики Беларусь, о толковании Конституции Республики Беларусь, программных законов).

4. Законы, декреты и указы Президента Республики Беларусь имеют большую юридическую силу по отношению к постановлениям Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, постановлениям Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, нормативным правовым актам Совета Министров Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Генеральной прокуратуры, а также к иным нормативным правовым актам.

5. Нормативные правовые акты Совета Министров Республики Беларусь имеют большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам министерств, иных республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

6. Нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления имеют большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

7. Юридическая сила решения, принятого республиканским референдумом, определяется указом Президента Республики Беларусь о назначении референдума, если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь.

Юридическая сила решения, принятого местным референдумом, определяется решением местного Совета депутатов о назначении референдума.

8. Юридическая сила утвержденных нормативных правовых актов определяется юридической силой нормативных правовых актов, которыми они утверждены.

9. Нормативные правовые акты и локальные акты вышестоящего нормотворческого органа (должностного лица) имеют большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам и локальным актам нижестоящего нормотворческого органа (должностного лица), если иное не предусмотрено законодательными актами.

10. Юридическая сила совместного нормативного правового акта определяется юридической силой нормативного правового акта нормотворческого органа (должностного лица), который указан первым в числе принявших такой акт.

11. Новый нормативный правовой акт, в том числе временный, имеет большую юридическую силу по отношению к ранее принятому (изданному) по этому же вопросу нормативному правовому акту этого же нормотворческого органа (должностного лица).

12. Нормативный правовой акт, в том числе временный, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом), имеет большую юридическую силу по отношению к нормативному правовому акту другого нормотворческого органа (должностного лица) одного уровня, если нормотворческий орган (должностное лицо), принявший (издавшее) такой акт, специально уполномочен на правовое регулирование определенной сферы общественных отношений»⁵¹.

Особое значение для правовой системы любого современного государства имеет решение вопросов имплементации норм международных договоров в национальное право и соотношения этих норм и норм национального законодательства по юридической силе.

В последние годы, на фоне меняющейся и осложняющейся геополитической ситуации, эта проблема актуализировалась. Объективное противоречие между базовыми принципами международного права – принципа суверенности государств и принципа обязательности исполнения норм международных договоров, в современных условиях обостряется, перемещаясь из области юридической в политическую сферу.

В Законе РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 14.03.2020, в числе прочих вносимых изменений в Конституцию РФ, установлена поправка к статье 79, определяющая: «...Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской

⁵¹ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. №130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.23.

Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации»⁵². Таким образом, в РФ был сделан очередной шаг по созданию специального правового механизма реализации в правоприменении принципа верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ по отношению к решениям международных органов. Несмотря на то, что конституционная норма, устанавливающая, что «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»⁵³, продолжает действовать, очевидно, что акцент в правоприменении сегодня делается на преимущественном, де-факто, использовании норм национального права.

В том же направлении развивается и право Республики Беларусь.

Так, в 2014 году законодателем были внесены изменения в ряд статей Трудового Кодекса Республики Беларусь и, в частности, коррекции подверглась статья 8, определяющая соотношение законодательства о труде и норм международного права. В прежней редакции эта статья была сформулирована следующим образом: «Правила международных договоров Республики Беларусь или конвенций Международной организации труда, участницей которых является Республика Беларусь, применяются непосредственно в тех случаях, когда те или иные отношения не урегулированы законодательством о труде. Если международным договором Республики Беларусь или конвенцией Международной организации труда, участницей которой является Республика Беларусь, установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством о труде Республики Беларусь, то применяются правила международного договора или конвенции».

В редакции 2014 года 8 статья ТК претерпела значительные содержательные изменения: «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства о труде. Если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международного договора»⁵⁴.

В принятом в 2018 году Законе Республики Беларусь «О нормативно-правовых актах», в отличие от действовавшего до этого одноименного Закона 2008 года, отсутствует статья, определявшая соотношение норм национального и международного права. Более того, если в Законе 2008 года устанавливалось, что нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства и подлежат непосредственному применению, то в Законе 2018 года в качестве структурных

⁵²Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, №31, ст. 4398.– ч.4 ст.15.

⁵⁴ Трудовой Кодекс Республики Беларусь, 26 июля 1999 г. № 296-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.8.

элементов национального законодательства международные договоры Республики Беларусь вообще не указываются.

В литературе, между тем, неоднократно отмечалось⁵⁵, что механизм имплементации международных договорных обязательств Республики Беларусь, включая и содержание части 1 статьи 8-й Конституции Республики Беларусь: «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства», нуждается в уточнении и конкретизации.

Ряд отраслевых НПА Республики Беларусь более определенно формулируют соотношение норм международных договоров и национального права. Так, ст. 37 Закона Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» 2008 г. устанавливает, что «Если международным договором Республики Беларусь предусмотрена обязательность акта органа международной организации или межгосударственного образования, участницей которого является Республика Беларусь, то такие акты подлежат добросовестному исполнению Республикой Беларусь в соответствии с условиями международного договора и (или) международным правом, а также непосредственному применению в случае, когда непосредственное применение следует из такого акта и (или) соответствующего международного договора, для применения норм которого не требуется принятие (издание) нормативного правового акта»⁵⁶.

Примат норм международных договоров Республики Беларусь, в том случае, если они устанавливают иные правила, определяется Гражданским процессуальным кодексом Республики Беларусь (ст. 543), Хозяйственным процессуальным кодексом Республики Беларусь (ст. 25, 241), Уголовно-исполнительным кодексом Республики Беларусь (ст. 3), а также рядом законов Республики Беларусь (Закон Республики Беларусь «О правах ребенка» (ст.38), Закон Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства (ст.3), «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты», с оговоркой о том, что «если законодательными актами Республики Беларусь закреплены положения, предусматривающие больший объем предоставляемых правовых, экономических и социальных гарантий защиты прав и законных интересов иностранцев, ходатайствующих о защите, а также иностранцев, которым предоставлены статус беженца, дополнительная защита, убежище или временная защита в Республике Беларусь, чем предусмотренный международными договорами Республики Беларусь, то применяются положения ... законодательных актов Республики Беларусь» (ст.1) и др.

⁵⁵ Стаценко, В.Г. Беларусь в МОТ: история и современные проблемы взаимодействия: монография / В.Г. Стаценко. – Витебск: Изд-во ВГУ имени П.М. Машерова, 2007. – С. 209–213.

⁵⁶ О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г. № 421–З (с изм.и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 37.

Заключительный Акт СБСЕ 1975 года определяет: «При осуществлении своих суверенных прав, включая право устанавливать законы и административные правила», государства «будут соотноситься со своими юридическими обязательствами по международному праву»⁵⁷. При этом речь идет не просто о взаимосвязи и взаимовлиянии международной и национальной систем права, а о приоритетности норм международного права, гарантируемой Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г., статья 27 которой определяет: «государство не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения договора»⁵⁸.

Практическая реализация принципа приоритета норм международного договора может быть обеспечена только с помощью отрегулированного механизма имплементации международных норм, прежде всего в судопроизводстве, а для этого следует, на наш взгляд, внести изменение в Кодекс о судостроительстве и статусе судей, сформулировав ч.2 статьи 7 следующим образом: «Если при рассмотрении конкретного дела суд общей юрисдикции придет к выводу о несоответствии нормативного правового акта Конституции Республики Беларусь и ратифицированным международным договорам Республики Беларусь, он принимает решение в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и международным договором и ставит перед Верховным Судом Республики Беларусь вопрос о внесении им предложения в Конституционный Суд Республики Беларусь о признании данного нормативного правового акта неконституционным».

Тема 4

ПАРЛАМЕНТ

(НАЦИОНАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ) КАК СУБЪЕКТ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

1. Конституционный статус Парламента. Законодательная компетенция Национального собрания.
2. Законодательный процесс в Парламенте и его стадии.

1. Конституционный статус Парламента. Законодательная компетенция Национального собрания

Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь является представительным и законодательным органом Республики Беларусь (ст. 90 Конституции).

⁵⁷ Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.osce.org/ru/ministerial-councils/39505?download=true>.

⁵⁸ Венская Конвенция о праве международных договоров (Заключена в Вене 23.05.1969) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/2540820/>.

Как представительный орган Национальное собрание Республики Беларусь выступает выразителем интересов и воли народа Республики Беларусь, то есть ее граждан. Народное представительство обеспечивается демократической избирательной системой, открывающей возможность избрания в парламент для каждого гражданина в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Как представительный орган Национальное собрание Республики Беларусь, безусловно, вправе выступать от имени всего народа. Однако это право не является исключительным, то есть принадлежащим только парламенту. Таким правом наделен и Президент Республики Беларусь, который также избирается путем всеобщих демократических выборов. В этом заключается специфика народного представительства в президентской республике, основанной на принципе разделения властей. Однако представительность Национального собрания Республики Беларусь более широка и диверсифицирована, поскольку она позволяет выявить не только общие, но и территориальные интересы белорусского народа.

Другая конституционная характеристика Национального собрания состоит в том, что оно является законодательным органом Республики Беларусь. Эта функция означает, что Национальное собрание обладает исключительным правом принимать законы, то есть правовые акты высшей юрисдикционной силы. В этом состоит исключительная возможность Парламента, в пределах своей компетенции решающим образом влиять на внутреннюю и внешнюю политику государства путем принятия законов.

Конституционный статус Национального собрания отражает принцип разделения властей, а также принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Республики Беларусь.

В отношении с другими структурами власти Национальное собрание выступает как самостоятельный орган законодательной власти, осуществляет функции, свойственные парламентам. Самостоятельность и независимость законодательной власти вытекает из принципа суверенитета народа. Национальное собрание образуется на основе прямого волеизъявления народа, а поэтому в процессе своей деятельности законодательный орган не зависит от Президента и судебной власти, хотя и тесно взаимодействует с ними. Парламент юридически не подчинен никакому государственному органу, в том числе Президенту и Правительству.

Весьма значимы взаимоотношения Национального собрания и Президента Республики Беларусь. Президент участвует в законодательном процессе, подписывает законы, обладает правом вето, назначает 8 членов Совета Республики, может досрочно распустить палаты Парламента, но только в определенных Конституцией случаях, назначает выборы в Национальное собрание. Глава государства, обладая широкими реальными полномочиями, вместе с тем, обязан соблюдать законы, не имеет право

подменять Национальное собрание. Конституционные положения прямо ориентируют Президента и Национальное собрание на сотрудничество.

Национальное собрание играет значительную роль в отношении Правительства Республики Беларусь – органа, осуществляющего исполнительную власть. Палата представителей участвует в назначении Премьер-министра, заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства и одобряет либо отклоняет ее, рассматривает вопросы о доверии Правительству и выражает вотум недоверия Совету Министров Республики Беларусь.

Взаимоотношения Парламента с судебной властью проявляются в том, что Совет Республики дает согласие на назначение Председателей высших судебных инстанций, судей Верховного суда, избирает шесть судей Конституционного Суда. Суд играет важную роль в обеспечении конституционной законности. Конституционный Суд Республики Беларусь вправе объявить любой закон – полностью или частично – неконституционным, то есть утратившим юридическую силу.

Национальное собрание, принимая законы, обязательные для остальных ветвей власти, в том числе и для Президента, не должно само их нарушать. Государственные органы, должностные лица не находятся в прямом подчинении законодательного органа, но обязаны исполнять принимаемый им закон.

Все это свидетельствует о том, что законодательная власть действует не сама по себе, а в определенной конституционной системе, равновесие которой достигается взаимными противовесами трех основных властей. Взаимная сбалансированность полномочий органов государственной власти Республики Беларусь помогает поддерживать конституционный правопорядок и реально обеспечивает Национальному собранию Республики Беларусь его высокий конституционно-правовой статус.

Правовой статус Национального собрания Республики Беларусь определяется Конституцией и Законом Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. № 370-З «О Национальном собрании Республики Беларусь» (с изм. и доп.).

Законодательная компетенция палат Национального собрания Республики Беларусь.

В ст. 140 Конституции закреплено, что Национальное собрание принимает Конституцию, законы о внесении в нее изменений и дополнений, о введении в действие указанных законов, акты о толковании Конституции квалифицированным большинством, то есть не менее чем двумя третями голосов от полного состава каждой из палат Парламента.

Палата представителей по предложению Президента либо по инициативе не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом, рассматривает проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь и о ее толковании (п. 1 ст. 97 Конституции).

Палата представителей по предложению субъектов права законодательной инициативы (Президента, депутатов Палаты представителей, Совета Республики, Правительства, граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек) рассматривает проекты законов, в том числе об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь; военной доктрины; ратификации и денонсации международных договоров; об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод и обязанностей граждан; о гражданстве, статусе иностранцев и лиц без гражданства; о правах национальных меньшинств; об утверждении республиканского бюджета и отчета о его исполнении; установлении республиканских налогов и сборов; о принципах осуществления отношений собственности; об основах социальной защиты; о принципах регулирования труда и занятости; о браке, семье, детстве, материнстве, отцовстве, воспитании, образовании, культуре и здравоохранении; об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов; об определении порядка решения вопросов административно-территориального устройства государства; о местном самоуправлении; о судостроительстве, судопроизводстве и статусе судей; об уголовной ответственности; об амнистии; об объявлении войны и о заключении мира; о правовом режиме военного и чрезвычайного положения; об установлении государственных наград; о толковании законов (п. 2 ст. 97 Конституции).

Совет Республики одобряет либо отклоняет принятые Палатой представителей Конституцию и указанные выше законы (п. 1, 2 ст. 98 Конституции).

Делегирование законодательных полномочий палатами Национального собрания Президенту Республики Беларусь.

В соответствии со ст. 101 Конституции Палата представителей и Совет Республики законом, принятым большинством голосов от полного состава каждой из палат, по предложению Президента могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Этот закон должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов.

В период срока полномочий Президента Республики Беларусь на издание декрета, имеющего силу закона, Национальное собрание не вправе принимать законы по вопросам, по которым Президенту Республики Беларусь делегированы полномочия на издание декрета.

Рассмотрение палатами Национального собрания временных декретов Президента Республики Беларусь, имеющих силу закона (ст. 101 Конституции).

Временный декрет Президента с обоснованием необходимости его издания в трехдневный срок после его подписания представляется для рассмотрения в Палату представителей, а затем Совет Республики.

Не подлежат рассмотрению временные декреты Президента, утратившие силу к моменту их рассмотрения в Национальном собрании.

Палаты Парламента по результатам рассмотрения временного декрета Президента могут принять одно из следующих решений:

- о принятии временного декрета Президента к сведению;
- об отмене временного декрета Президента.

Решение о принятии временного декрета Президента к сведению считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство от полного состава каждой из палат Национального собрания.

Решение об отмене временного декрета Президента Республики Беларусь считается принятым при условии, что за него проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат Национального собрания.

Конституция допускает, что палаты Национального собрания могут регулировать законом отношения, возникшие на основе отмененных декретов.

Рассмотрение палатами Национального собрания вопроса о проведении республиканского референдума.

По предложению Палаты представителей и Совета Республики, которое принимается на их отдельных заседаниях большинством голосов от полного состава каждой из палат Парламента, Президент назначает республиканские референдумы (ст. 73 Конституции).

Постановления Палаты представителей, Совета Республики должны содержать предложения о:

- дате республиканского референдума;
- вопросах, выносимых на республиканский референдум;
- рассмотрении соответственно Советом Республики, Палатой представителей вопроса о проведении республиканского референдума.
- Совет Республики, Палата представителей рассматривают предложение о проведении республиканского референдума и принимают одно из следующих решений:

- согласиться с предложением соответственно Палаты представителей, Совета Республики о проведении республиканского референдума;
- отклонить предложение соответственно Палаты представителей, Совета Республики о проведении республиканского референдума.

Постановления палат Национального собрания по вопросам принятия либо отклонения предложения о проведении республиканского референдума направляются Президенту Республики Беларусь для решения вопроса о назначении республиканского референдума.

Рассмотрение Советом Республики указов Президента Республики Беларусь о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации (п. 8 ст. 98 Конституции).

Совет Республики рассматривает указы Президента Республики Беларусь о введении чрезвычайного положения, военного положения,

полной или частичной мобилизации и не позднее чем в трехдневный срок после их внесения принимает соответствующее решение. После обнародования соответствующих указов Президента Республики Беларусь члены Совета Республики обязаны прибыть к месту проведения заседания Совета Республики в возможно короткие сроки без специального вызова.

Решения об утверждении указов Президента Республики Беларусь о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации принимаются большинством голосов от полного состава Совета Республики.

Отмена Советом Республики решения местных Советов депутатов, не соответствующего законодательству (п. 5 ст. 98 Конституции).

Основанием для отмены решения местного Совета депутатов может являться несоответствие законодательству Республики Беларусь решения в целом либо отдельных его положений.

Вопрос об отмене решения местного Совета депутатов рассматривается Советом Республики по предложению Президента Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь, Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь, Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Министерства юстиции Республики Беларусь, Президиума Совета Республики, а также по предложению не менее десяти процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

По результатам рассмотрения вопроса об отмене решения местного Совета депутатов Совет Республики может принять одно из следующих решений:

- отменить решение местного Совета депутатов;
- отклонить предложение об отмене решения местного Совета депутатов;
- предложить местному Совету депутатов привести свое решение в соответствие с законодательством Республики Беларусь в срок, установленный Советом Республики.

Постановление по вопросу об отмене решения местного Совета депутатов, не соответствующего законодательству Республики Беларусь, принимается большинством голосов от полного состава Совета Республики на основании заключения соответствующей постоянной комиссии Совета Республики.

2. Законодательный процесс в Парламенте и его стадии

Основное направление деятельности Национального собрания Республики Беларусь – законотворчество. Поэтому огромное значение имеет законодательный процесс, под которым понимается установленный законом порядок внесения, принятия, промульгации (подписание и

обнародование) и вступления в силу законов. Он осуществляется в особом порядке и регулируется Конституцией Республики Беларусь (разд. IV, гл. 4), Законом Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» (гл. 6), регламентами палат Парламента и иными нормативными правовыми актами.

В законодательном процессе можно выделить несколько стадий, через которые проходят проекты законов, чтобы приобрести юридическую силу.

I стадия. Внесение законопроекта в Палату представителей Национального Собрания

Эта стадия порождает обязанность Парламента начать рассмотрение данного законопроекта в соответствии с принятой процедурой и называется законодательной инициативой.

Согласно ч. 1 ст. 99 Конституции правом законодательной инициативы обладают Президент, депутаты Палаты представителей, Совет Республики, Правительство, а также граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек.

В силу ст. 138 Конституции Республики Беларусь и ст. 41 Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» законопроекты о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о толковании Конституции рассматриваются палатами Парламента по предложению Президента или не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом.

Перечисленные государственные органы, депутаты Палаты представителей и граждане в Законе «О Национальном собрании Республики Беларусь» именуется субъектами права законодательной инициативы (ст. 41 Закона).

Право законодательной инициативы может быть реализовано несколькими субъектами одновременно. Это право субъекты права законодательной инициативы реализуют посредством внесения в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь проектов законов.

Это ограничение направлено на сдерживание законопроектов, влекущих неадекватные, неоправданные государственные расходы, например, о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств о социальной защите и т.д.

Статья 47 Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» закрепляет, что проекты законов, по содержанию расходящиеся с временными декретами или указами Президента Республики Беларусь, до отмены или признания утратившими силу временных декретов или указов Президента Республики Беларусь либо их соответствующих норм могут вноситься в Палату представителей Президентом Республики Беларусь или с его согласия. В данном случае речь идет о законопроектах, которые в

случае их принятия будут регулировать общественные отношения, которые уже регулируются декретом и указом Президента Республики Беларусь и расходятся с положениями законопроекта. В этом случае субъекту права законодательной инициативы необходимо получить согласие Президента Республики Беларусь на внесение такого законопроекта в Парламент.

Субъект права законодательной инициативы вправе отозвать внесенный им проект закона до его принятия Палатой представителей во втором чтении.

В регламенте Палаты представителей регулируется порядок внесения проектов законов в Палату представителей субъектами права законодательной инициативы (какие документы должны быть приложены к проекту закона).

II стадия. Рассмотрение законопроекта в Палате представителей.

В соответствии со ст. 100 Конституции Республики Беларусь любой законопроект, если иное не предусмотрено Конституцией, вначале рассматривается в Палате представителей, а затем в Совете Республики.

Рассмотрение проектов закона в Палате представителей осуществляется, как правило, в двух чтениях.

Председатель Палаты представителей или его заместитель назначают из числа постоянных комиссий Палаты представителей главную комиссию для предварительного рассмотрения проекта закона и подготовки его к рассмотрению Палатой представителей в первом чтении.

По предложению Председателя Палаты представителей или заместителя Совет Палаты представителей может принять решение о создании из числа депутатов Палаты представителей специальной (главной) комиссии для работы над проектом закона.

Порядок работы над проектом закона определяется головной комиссией.

Изменения и дополнения в проект закона вносятся головной комиссией лишь в случае получения на это согласия субъекта права законодательной инициативы, внесшего проект закона, или его уполномоченного представителя, за исключением изменений и дополнений, которые носят технический характер.

Проект закона с внесенными в него в Палате представителей изменениями и дополнениями должен быть направлен головной комиссией на заключение в Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.

В случае, если следствием внесения поправок может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, такие поправки включаются в проект закона с согласия Президента либо по его поручению – Правительства Республики Беларусь, а в случае, если следствием внесения поправок станет расхождение проекта закона с

временными декретами или указами Президента, такие поправки включаются в проект закона только с согласия Президента.

Проект закона в первом чтении рассматривается Палатой представителей, как правило, в авторской редакции, если головной комиссией не принято иное решение. При рассмотрении проекта закона в первом чтении обсуждаются концепция, структура проекта закона и целесообразность его принятия.

Если до рассмотрения проекта закона в первом чтении в Палату представителей иными субъектами права законодательной инициативы внесены другие законопроекты, направленные на регулирование тех же общественных отношений (далее – альтернативные проекты закона), то все проекты закона рассматриваются в первом чтении одновременно.

По результатам обсуждения Палата представителей принимает проект закона в первом чтении или отклоняет его. Голосование о принятии проекта закона в первом чтении осуществляется по проекту закона в целом.

Проект закона считается принятым в первом чтении или отклоненным, если за решение проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей.

В случае принятия в первом чтении одного из альтернативных проектов закона другие проекты закона считаются отклоненными.

Если проект закона не нуждается в доработке и в ходе первого чтения по нему не поступили замечания и предложения либо внесенные изменения и дополнения носят технический характер, то такой проект закона по решению Палаты представителей может быть рассмотрен во втором чтении без доработки в головной комиссии Палаты представителей.

Субъект права законодательной инициативы, внесший проект закона, официально информируется о результатах рассмотрения проекта закона в первом чтении.

Проект закона, принятый Палатой представителей в первом чтении, направляется на доработку в головную комиссию, определенную Палатой представителей, если не принято иное решение.

Замечания и предложения субъекта права законодательной инициативы, оформленные как письменные поправки к проекту закона, направляются в головную комиссию. Головная комиссия рассматривает внесенные поправки и готовит проект закона к рассмотрению Палатой представителей во втором чтении.

В случае, если головной комиссией или субъектом права законодательной инициативы представлены возражения по концепции проекта закона, принятого в первом чтении, эти возражения рассматриваются вместе с поступившими поправками.

Проект закона с внесенными в него в Палате представителей изменениями и дополнениями должен быть направлен головной комиссией

на заключение в Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь и согласование с субъектом права законодательной инициативы, внесшим проект закона, если этим субъектом не установлено иное.

Внесение изменений и дополнений в проект закона, за исключением изменений и дополнений, которые носят технический характер, без направления на заключение и проведения согласования не допускается.

Проект закона считается прошедшим согласование в случае:

- получения письменного ответа субъекта права законодательной инициативы, внесшего проект закона, или его уполномоченного представителя независимо от его согласия с внесенными изменениями и дополнениями;

- истечения четырнадцатидневного срока со дня получения субъектом права законодательной инициативы проекта закона с изменениями и дополнениями, внесенными в Палате представителей, если иной срок не обусловлен проведением криминологической экспертизы по этому проекту закона или объявлением рассмотрения проекта закона срочным. При необходимости получения дополнительной информации, а также по особо сложным проектам законов Палатой представителей либо по согласованию с ней может быть установлен более длительный срок проведения согласования.

При рассмотрении проекта закона во втором чтении обсуждаются структурные элементы проекта закона и поправки к нему.

Голосование по проекту закона может проводиться по статьям, главам, разделам или по иным структурным элементам проекта закона. Если по проекту закона не имеется замечаний и предложений, изменения и дополнения в проект закона не вносились либо внесенные изменения и дополнения носят технический характер, Палата представителей может принять решение о голосовании по проекту закона в целом.

На голосование ставятся только те поправки субъектов права законодательной инициативы, которые представлены в письменной форме, рассмотрены и отклонены головной комиссией.

Субъект права законодательной инициативы, внесший поправку к проекту закона, может в любой момент до голосования по этой поправке отозвать ее.

Если при доработке проекта закона к рассмотрению во втором чтении или в ходе рассмотрения его во втором чтении изменяется концепция проекта закона, Палата представителей принимает решение об отмене ранее принятого по этому проекту закона постановления и о повторном рассмотрении его в первом чтении.

По требованию Президента либо с его согласия – Правительства Республики Беларусь Палата представителей на своем заседании принимает решение, голосуя в целом за внесенный Президентом или

Правительством проект закона либо его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом или Правительством.

После проведения голосования по структурным элементам проекта закона, а также по всем внесенным поправкам проводится голосование по проекту закона в целом.

По итогам рассмотрения проекта закона во втором чтении Палата представителей принимает одно из следующих решений:

- о принятии проекта закона;
- об отклонении проекта закона;
- об отмене постановления о принятии проекта закона в первом чтении и о повторном рассмотрении его в первом чтении.

Решение по проекту закона, рассматриваемому во втором чтении, считается принятым Палатой представителей при условии, что за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей.

Субъект права законодательной инициативы, внесший проект закона, официально информируется о результатах рассмотрения проекта закона во втором чтении.

Если при рассмотрении проекта закона в первом или во втором чтении ни одно из возможных решений не принято, проект закона направляется на доработку (рассмотрение) в головную комиссию, после чего вновь рассматривается Палатой представителей, раньше в первом чтении, а затем – во втором.

В соответствии с ч. 3 ст. 99 Конституции Президент либо по его поручению Правительство имеют право вносить предложения в Палату представителей и Совет Республики об объявлении рассмотрения проекта закона срочным. Палата представителей и Совет Республики в этом случае должны рассмотреть данный проект в течение 10 дней со дня внесения их на рассмотрение.

Принятые Палатой представителей законопроекты и принятые по ним постановления с приложенными документами (первоначальный текст проекта закона, внесенный в Палату представителей субъектом права законодательной инициативы, заключение Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь по изменениям и дополнениям, внесенным в проект закона в Палате представителей, и др.) в течение 5 дней передаются на рассмотрение в Совет Республики.

III стадия. Рассмотрение законопроектов в Совете Республики.

Принятые Палатой представителей проекты законов могут рассматриваться в Совете Республики не более двадцати дней, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь.

В случае поступления проекта закона в Совет Республики менее чем за двадцать дней до окончания сессии течение срока для рассмотрения проекта закона, как правило, продолжается со дня открытия следующей

очередной сессии Совета Республики, за исключением проектов законов, объявленных срочными, которые рассматриваются на текущей сессии.

Если в течение двадцати дней, а при объявлении проекта закона срочным – десяти дней со дня внесения проект закона не был рассмотрен Советом Республики, он считается одобренным Советом Республики.

Если проект закона внесен в Совет Республики в период между сессиями, установленные Конституцией Республики Беларусь сроки его рассмотрения исчисляются со дня открытия очередной сессии Совета Республики.

Поступивший из Палаты представителей проект закона регистрируется в Секретариате Совета Республики и направляется Председателем Совета Республики или его заместителем в соответствующую постоянную комиссию Совета Республики для подготовки его к рассмотрению Советом Республики.

Проект закона, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией, становится законом после принятия Палатой представителей и одобрения Советом Республики.

Проект закона считается одобренным Советом Республики, если за такое решение проголосовало большинство от полного состава Совета Республики, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией. Если решение об одобрении не принято, проект закона считается отклоненным.

В случае отклонения проекта закона Советом Республики этот проект закона возвращается в Палату представителей с постановлением Совета Республики, в котором указываются причины отклонения проекта закона.

В случае отклонения проекта закона Советом Республики палаты Национального собрания для преодоления возникших разногласий могут создать согласительную комиссию, которая формируется на паритетной основе. Решение о создании согласительной комиссии принимается большинством голосов от полного состава каждой из палат Национального собрания.

Если согласительная комиссия не создавалась, подготовка проекта закона к рассмотрению Палатой представителей осуществляется соответствующей постоянной комиссией Палаты представителей. В этом случае проект закона рассматривается Палатой представителей со стадии второго чтения.

В состав согласительной комиссии от каждой из палат Национального собрания избираются сопредседатели и члены согласительной комиссии.

Количественный состав согласительной комиссии, порядок избрания депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики в состав согласительной комиссии определяются палатами Национального собрания.

Депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики, не входящие в состав согласительной комиссии, вправе участвовать в заседаниях согласительной комиссии с правом совещательного голоса.

Согласительная комиссия вправе привлекать к своей работе работников секретариатов палат Национального собрания, приглашать представителей

государственных органов и иных организаций, ученых. Согласительная комиссия рассматривает каждое возражение Совета Республики в отдельности и вырабатывает согласованный текст проекта закона.

Решение согласительной комиссии принимается открытым отдельным голосованием ее членов от Палаты представителей и Совета Республики и считается принятым, если за него проголосовало большинство ее членов соответственно от Палаты представителей и Совета Республики. На заседании согласительной комиссии ведется протокол, который подписывается сопредседателями согласительной комиссии.

Текст проекта закона, выработанный согласительной комиссией и завизированный сопредседателями согласительной комиссии, представляется на одобрение обеих палат Национального собрания. К тексту проекта закона прилагается протокол заседания согласительной комиссии.

При повторном рассмотрении проекта закона Палатой представителей на голосование ставится проект закона в целом в редакции, выработанной согласительной комиссией.

Если проект закона, выработанный согласительной комиссией, не принят Палатой представителей, принимается одно из следующих решений:

- о предложении согласительной комиссии продолжить работу с учетом замечаний, высказанных при обсуждении проекта закона Палатой представителей;
- об отклонении проекта закона.

Если ни одно из указанных выше решений Палатой представителей не принято, проект закона направляется в соответствующую постоянную комиссию Палаты представителей на доработку, после чего вновь рассматривается Палатой представителей со стадии второго чтения.

Если согласительной комиссией не принят согласованный текст проекта закона, Президент либо по его поручению Правительство могут потребовать, чтобы Палата представителей приняла окончательное решение. Закон считается принятым Палатой представителей при условии, что за него проголосовало не менее двух третей от полного состава Палаты представителей. В этом случае принятый закон в десятидневный срок направляется Президенту на подпись.

Если Президент либо по его поручению Правительство не потребовали от Палаты представителей принятия окончательного решения, проект закона направляется на доработку в соответствующую постоянную комиссию Палаты представителей, после чего рассматривается Палатой представителей со стадии второго чтения.

IV стадия. Подписание и обнародование закона.

Закон, принятый Палатой представителей и одобренный Советом Республики, направляется в Конституционный Суд для проведения обязательного предварительного конституционного контроля, а затем в 10-ти-дневный срок – Президенту Республики Беларусь на подпись. Если Президент согласен с текстом закона, он его подписывает. Закон считается

подписанным, если Президент не возвращает его на протяжении двух недель после того, как он был ему представлен, за исключением, если Президент не мог возвратить его в Парламент в связи с окончанием сессии.

При несогласии с текстом закона Президент возвращает его со своими возражениями в Палату представителей.

Палата представителей должна рассмотреть закон с возражениями Президента в срок не позднее тридцати дней в период проведения сессии Палаты представителей. Если Президент возвращает текст закона со своими возражениями в Палату представителей в период между сессиями, тридцатидневный срок для рассмотрения закона с возражениями Президента исчисляется со дня открытия очередной (внеочередной) сессии Палаты представителей.

По результатам рассмотрения закона с возражениями Президента Палата представителей принимает одно из следующих решений:

- о согласии с возражениями Президента Республики Беларусь;
- о преодолении возражений Президента Республики Беларусь по закону и принятии его повторно в ранее принятой редакции.

В случае согласия с возражениями Президента Палата представителей поручает соответствующей постоянной комиссии Палаты представителей либо предлагает субъекту права законодательной инициативы, внесшему проект закона, доработать проект закона с учетом возражений Президента. При доработке проекта закона в него вносятся лишь те изменения и дополнения, которые согласуются с возражениями Президента.

Доработанный проект закона согласовывается с Президентом и рассматривается Палатой представителей по процедуре второго чтения.

Принятый Палатой представителей проект закона затем рассматривается Советом Республики в обычном порядке.

В случае принятия Палатой представителей решения о преодолении возражений Президента по закону и принятии его повторно в ранее принятой редакции внесение изменений и дополнений в закон не допускается и голосование проводится по закону в целом. Решение о преодолении возражений Президента по закону и принятии его повторно в ранее принятой редакции принимается большинством не менее двух третей голосов от полного состава Палаты представителей.

Повторно принятый Палатой представителей закон вместе с возражениями Президента Республики Беларусь в пятидневный срок направляется в Совет Республики, который также должен рассмотреть его повторно не позднее двадцати дней.

Закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики.

Если при повторном рассмотрении закона за его одобрение проголосовало менее двух третей от полного состава Совета Республики, он считается отклоненным Советом Республики. Данное решение оформляется постановлением Совета Республики.

Закон, повторно одобренный Советом Республики, вместе с постановлением Совета Республики об одобрении закона в пятидневный срок направляется Президенту Республики Беларусь на подпись.

Закон вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан Президентом в этот же срок.

Если возражения Президента не были преодолены и Палатой представителей не принято решение о согласии с возражениями Президента, закон направляется в соответствующую постоянную комиссию Палаты представителей для повторного рассмотрения в обычном порядке. В таком же порядке рассматриваются возражения Президента на отдельные положения закона, которые возвращаются для повторного голосования палатами Национального собрания. В этом случае до вынесения соответствующих решений Палатой представителей и Советом Республики закон подписывается Президентом и вступает в силу, за исключением тех положений, относительно которых имеются возражения Президента.

Законы подлежат немедленному опубликованию после их подписания и вступают в силу через 10 дней после опубликования, если в самом законе не установлен иной срок (ч. 5 ст. 104 Конституции).

Тема 5

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК СУБЪЕКТ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. Место и роль Президента в правотворческом процессе.
2. Понятие и виды правовых актов Президента Республики Беларусь.
3. Нормотворчество Президента и принцип верховенства закона.

1. Место и роль Президента в правотворческом процессе

Среди субъектов правотворческого процесса в Республике Беларусь Президент занимает особое место, что обусловлено спецификой его конституционного статуса как Главы государства. Главным здесь является то обстоятельство, что деятельность Президента Республики Беларусь призвана обеспечить решение важных государственных задач, с одной стороны, и согласованное функционирование органов государственной власти – с другой. Президент не входит непосредственно в «триаду» разделения властей, но постоянно соприкасается с законодательной, исполнительной и судебной властями, обеспечивая в соответствии с Конституцией (ст.79) «преемственность и взаимодействие органов государственной власти ... посредничество между органами государственной власти»⁵⁹.

⁵⁹ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). – Минск: Амалфея, 2005. – Ст.79.

Такая особенность во многом предопределяет проблемы классификации форм участия Президента Республики Беларусь в правотворческом процессе.

Г.П. Прокофьев и Д. Скуратов, предлагают выделить четыре основные формы участия главы государства в правотворческом процессе:

1. Непосредственное нормотворчество Президента.
2. Опосредованное нормотворчество главы государства, которое выражается в совершении определенных юридически значимых действий при принятии законов: законодательная инициатива, право «вето», подписание законов и др.
3. Охранительная форма участия в нормотворчестве, при которой президент не создает новых норм, а ограничивает, приостанавливает действие уже существующих норм либо стремится не допустить вступления каких-либо правовых актов в силу или продолжение их действия. Это так называемая форма «негативного нормотворчества».

Последняя может перекликаться с непосредственным нормотворчеством президента, когда он отменяет свои правовые акты либо акты правительства, приостанавливает действие актов местных органов самоуправления.

4. Подписание международно-правовых актов (соглашений, договоров, конвенций и др.)⁶⁰.

Эти формы могут быть дополнены и пятой, своеобразие которой отмечает белорусский ученый В.Н. Дубовицкий: «Как известно, основной формой правотворчества в Республике Беларусь является принятие нормативных актов органами государства, поэтому существенно влияние на этот процесс оказывают полномочия Президента в сфере кадровой политики. Круг данных полномочий довольно широк и, следовательно, значительно воздействие на нормотворчество... От компетенции Президента Республики Беларусь в вопросах кадровой политики зависит и степень его контроля над всей правотворческой деятельностью в Республике Беларусь»⁶¹.

Правотворческие полномочия Президента могут быть представлены следующим образом:

1. В соответствии со статьей 85 Конституции Республики Беларусь Президент уполномочен издавать *декреты, указы (включая директивы), распоряжения*. Последние, как правило, имеют индивидуальный характер и издаются преимущественно по вопросам внутриорганизационного характера.

В конечном итоге нормотворчество главы государства сводится к принятию:

- подзаконного нормативного правового акта;
- нормативного правового акта в пределах их конституционных полномочий, не являющегося подзаконным;

⁶⁰ Прокофьев, Г. Проблемы классификации форм участия Президента РФ в правотворческом процессе / Г. Прокофьев, Д. Скуратов // Конституционное и муниципальное право – 2001. – № 3. – С.4–7.

⁶¹ Правотворческая деятельность в Республике Беларусь / Белорусский институт государственного строительства и законодательства; редкол.: А. В. Матусевич [и др.]. – Минск: СКАРЫНА, 1997. – С.79, 82.

- акта делегированного законодательства;
- экстраординарного (чрезвычайного) нормативного правового акта.

При этом последние два вида актов, их нормы, как правило, имеют силу закона.

2. Значительными (и во многом решающими) полномочиями располагает Президент Республики Беларусь в законодательной сфере.

Глава государства единолично законов не принимает, но участвует в процедуре их принятия (отмены) и придания им соответствующей юридической силы. Без участия Президента ни один законодательный акт не может вступить в силу.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь основными формами участия Главы государства в законодательном процессе являются следующие:

Президент:

- созывает внеочередные сессии Палаты представителей, Совета Республики (ст. 95 Конституции);
- обращается с ежегодным посланием к Парламенту (п.14 ст.84 Конституции);
- может участвовать в работе Парламента и его органов, выступать перед ними в любое время с речью или сообщением (п. 14 ст. 84 Конституции);
- распускает палаты в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь (п. 3 ст. 84 Конституции);
- назначает очередные и внеочередные выборы в Палату представителей и Совет Республики;
- подписывает и публикует законы; имеет право возвратить закон или отдельные его положения со своими возражениями в Палату представителей (п. 24 ст. 84 Конституции);
- пользуется правом законодательной инициативы (ст. 99 Конституции);
- пользуется правом обращаться в Конституционный Суд о соответствии законов Конституции Республики Беларусь (ст. 116 Конституции).

Важно отметить, что в процессе реализации этих полномочий Президент обеспечивает как формальное вступление законов в силу (подписание), так и влияет на их содержание.

3. Нормотворческая деятельность Президента направлена не только на создание новых правовых норм, но и на ограничение и приостановление их действия, утрату ими юридической силы (охранительная форма). Например, в соответствии с Конституцией Глава государства имеет право отменять акты Правительства (п. 25 ст. 84 Конституции Республики Беларусь); приостанавливать решения местных Советов депутатов и отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству (п. 26 ст. 84 Конституции Республики Беларусь); обращаться в Конституционный Суд о признании того или иного правового акта неконституционным (ст. 116 Конституции Республики Беларусь).

4. Обязательно участие Президента в тех случаях, когда речь идет о подписании им от имени Республики Беларусь международных договоров (п. 20 ст. 84 Конституции Республики Беларусь).

5. Своеобразной дополнительной формой участия Президента в правотворческом процессе является реализация им конституционных полномочий в сфере кадровой политики, что оказывает значительное воздействие на нормотворчество.

Например, Глава государства назначает восемь членов Совета Республики, что существенным образом может повлиять на одобрение Верховной палатой закона, принятого Палатой представителей (ч. 2 ст. 91 Конституции Республики Беларусь); предлагает на утверждение нижней Палаты кандидатуру Премьер-министра (п. 6 ст. 84 Конституции Республики Беларусь); назначает на должность и освобождает от должности членов Правительства (п. 7 ст. 84 Конституции Республики Беларусь); решающим образом влияет на количественный и качественный состав Конституционного Суда (п. 11 ст. 84 Конституции Республики Беларусь) и т.п.

Таким образом, масштабность функций Главы государства непосредственным образом влияет на его нормотворческие полномочия, качество и содержание издаваемых им нормативных правовых актов.

2. Понятие и виды правовых актов Президента Республики Беларусь

Правовые акты Президента выделяются из общего массива юридически значимых действий Главы государства и обладают рядом специфических признаков:

- письменный характер;
- целевой характер (ориентация) правовых актов, т.е. правовой акт Президента издается в целях регулирования общественных отношений, возникновения, изменения и прекращения правоотношений, установления правильного и единообразного понимания содержания других его правовых актов;
- официальный характер;
- волевой характер, в их тексте выявляется государственно-властная воля, сформулированная высшим должностным лицом касательно вопроса, включенного в его компетенцию;
- общеобязательность: акт официально признан государством, его институтами, подлежит исполнению под угрозой применения государственного принуждения;
- формальная определенность.

Согласно Конституции Республики Беларусь, Глава государства вправе в пределах своих полномочий издавать нормативные правовые акты, имеющие обязательную силу на всей территории государства. К ним относятся декреты и указы Президента, а также распоряжения (если это предусмотрено Президентом).

Характерные черты:

– круг вопросов, которые могут быть разрешены правовыми актами Президента, практически неограничен, что определяется тем, что в соответствии с п.30 ст. 84 Конституции Президент осуществляет «иные полномочия» (кроме прямо перечисленных в ст. 84 Конституции), возложенные на него Конституцией и законами;

– правовые акты Президента издаются единолично Главой государства независимо от того, сколько органов и должностных лиц приняло участие в разработке их проекта. Принцип единоначалия возлагает всю полноту ответственности за изданный акт на лицо, его издавшее. Это своего рода гарантия в принятии законного, обоснованного и взвешенного решения;

– место Главы государства в системе органов государственной власти предопределило особую юридическую силу его правовых актов. Ряд правовых актов Президента обладает силой закона (декреты). Законы, в то же время, не имеют верховенства над указами Президента, изданными во исполнение Конституции;

– правовые акты Президента проходят четко регламентированную процедуру издания, призванную обеспечить издание законного и обоснованного решения Главы государства.

На основании вышесказанного определить правовой акт Президента можно следующим образом: это общеобязательный официально-властный документ, издаваемый единолично Главой государства в случаях, пределах и формах, предусмотренных Конституцией и законами Республики Беларусь, с соблюдением процедуры, установленной законодательством Республики Беларусь, для разрешения вопросов государственной важности⁶².

Классификация правовых актов Президента Республики Беларусь.

По содержанию все акты Президента можно сгруппировать в основные блоки:

- а) нормативные правовые акты Президента;
- б) индивидуально-правовые (правоприменительные) акты Президента;
- в) интерпретационные акты Президента (акты толкования норм права).

Нормативный правовой акт Президента содержит общеобязательные правила поведения; рассчитан на неопределенный круг лиц, он носит вне индивидуализированный, не персонифицированный характер, т.е., исходя из текста данного вида акта, невозможно установить конкретного субъекта, которому он адресован; применяется неоднократно, что свидетельствует о цели его принятия – постоянном и единообразном регулировании общественных отношений независимо от места, времени и субъекта, применяющего данный акт⁶³.

⁶² Лагун, Д.А. Правовые акты Президента Республики Беларусь: дис. ... на соискание ученой степ. канд. юрид. наук: 12.00.01. – Минск: БГУ, 2002. – С. 23–24.

⁶³ Лагун, Д.А. Правовые акты Президента Республики Беларусь: дис. ... на соискание ученой степ. канд. юрид. наук: 12.00.01. – Минск: БГУ, 2002. – С. 39–40.

В соответствии со статьей 15 Закона «О нормативных правовых актах» нормативными правовыми актами Президента Республики Беларусь являются декреты и указы (включая директивы) Главы государства. Распоряжения Президента Республики Беларусь, согласно ч. 4 ст. 15 «могут устанавливать особенности применения норм права к определенным субъектам (в том числе изменения норм права применительно к определенным субъектам), оперативно решать вопросы распорядительного и (или) организационного характера, относящиеся к компетенции Президента Республики Беларусь». От вопроса о их нормативности законодатель ушел.

Исходя из практики издания правовых актов Президента, можно отметить, что декреты Президента всегда носят нормативно-правовой характер: «декреты всегда нормативны»; указы Президента могут быть нормативными, индивидуальными и интерпретационными актами, распоряжения Президента представляют собой, как правило, акты индивидуально-правового характера, но могут быть и нормативными.

Индивидуально-правовые акты Президента издаются в форме указов и распоряжений Главы государства.

Индивидуально-правовые указы и распоряжения Президента обладают следующими признаками:

1. Носят разовый характер. Предписания индивидуально-правовых актов исполняются однократно, что автоматически влечет за собой прекращение его действия.

2. Носят индивидуализированный, персонифицированный характер. Индивидуально-правовые акты адресованы конкретным субъектам права, поименованным в самом тексте акта. Указание на адресата происходит при помощи фиксации имени конкретного лица либо при помощи использования наименования государственных органов, организаций, на которые возлагается исполнение акта Президента.

3. Являются юридическими фактами либо элементами юридического состава. Индивидуально-правовые акты не регулируют общественные отношения, они призваны служить основанием для возникновения, изменения и прекращения конкретных правоотношений.

Интерпретационные правовые акты Президента нельзя свести ни к нормативным правовым актам (так как они не содержат новых норм права, не изменяют и не отменяют ранее принятые нормы), ни к индивидуально-правовым актам (так как не носят разовый характер и адресованы неопределенному кругу лиц). Поэтому принято их выделять в самостоятельную группу правовых актов Президента.

Практика показывает, что интерпретационные акты Президента имеют форму указов. Указами толкуются нормы, содержащиеся как в указах, так и в декретах (например, Указ Президента Республики Беларусь от 21 июля 1998 г. № 373 «О толковании Декрета Президента Республики Беларусь от 5 июня 1998 г. № 8»).

В правомочности толкования норм указов другими указами сомнений не возникает, поскольку в теории принята точка зрения, согласно которой любому субъекту, наделенному правом принимать нормативные правовые акты, одновременно предоставляется право толковать эти акты.

Что касается толкования посредством указов норм, содержащихся в декретах, единого мнения в теории не сложилось. Необходимо отметить, что в настоящее время все изданные декреты, нормы которых толкуются, являются временными.

Интерпретационные правовые акты Президента:

1. Носят вспомогательный характер. С их помощью достигается цель уяснения, единообразного понимания содержания нормативного правового акта Президента. При этом они не содержат новых норм права и оперируют лишь нормами, которые содержатся в толкуемом акте, а также в других нормативных правовых актах.

2. Адресованы заранее неопределенному кругу лиц, идентичному кругу лиц, которому адресован основной акт.

3. Применяются неоднократно, однако одновременно и в совокупности с толкуемым актом. При этом при принятии решения в обязательном порядке делается ссылка на толкуемый нормативный правовой акт.

Таким образом, интерпретационный правовой акт Президента – это официальный документ Главы государства, изданный им в пределах своей компетенции, с соблюдением установленной процедуры, в целях разъяснения норм изданных ранее нормативных правовых актов Президента и не содержащий новых норм права.

Если основанием классификации выступает акт, который наделяет Президента правом принимать решение, то правовые акты Главы государства можно разделить на:

а) изданные на основании (во исполнение) Конституции. К таковым относятся временные декреты, указы;

б) изданные на основании (во исполнение) закона: делегированные декреты, указы, как правило, распоряжения;

в) изданные по вопросу, не урегулированному законом: указы;

г) изданные на основании временного декрета: указы, распоряжения.

В 2008 году «узаконена» Директива Президента как указ программно-го характера.

Характеристика правовых актов Президента Республики Беларусь.

Термин «декрет» имеет латинское происхождение (decretum) и означает: 1) решение, постановление, определение; 2) принцип, главное правило, основоположение, тезис.

Декреты как акты государственных органов, должностных лиц возникли в Древнем Риме и изначально являлись источниками римского частного права (в частности, *jus civile*). Они выступали как вид судебного решения верховного должностного лица Древнеримского государства (прин-

цепса, претора, императора), имеющего обязательную силу по другим аналогичным делам, т. е. являлись судебными прецедентами.

Статут Великого Княжества Литовского 1588 г. также оперирует рассматриваемым термином. В самом Статуте определения понятия «декрет» не содержится, однако анализ положений, в которых оно употребляется, позволяет заключить, что под ним понимались приговоры, решения судов по уголовным и гражданским делам, а также постановления великого князя по судебным спорам⁶⁴.

Декрет как вид нормативного правового акта введен в белорусское законодательство в 1996 году после одобрения на общереспубликанском референдуме 24 ноября 1996 г. изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь.

В соответствии со статьей 15 Закона «О нормативных правовых актах» декрет – это «нормативный правовой акт Главы государства, имеющий силу закона, издаваемый в соответствии с Конституцией Республики Беларусь для правового регулирования наиболее важных общественных отношений в случаях особой необходимости (временный декрет) либо на основании делегированных Президенту Республики Беларусь Национальным собранием Республики Беларусь законодательных полномочий»⁶⁵.

Следует различать два вида декретов: обычный и временный, так как эти законодательные акты имеют принципиально разную правовую природу.

Временным декретам Президента присущ ряд признаков:

- они носят экстраординарный (чрезвычайный) характер, т.е. должны издаваться только при наличии «особой необходимости»;
- носят исключительный характер, т.е. сама экстраординарность ситуации говорит о том, что она – исключение из общего правила хода вещей и также то, что иные способы урегулирования (разрешения) возникшей проблемы не могут дать должного эффекта либо не могут быть использованы вообще;
- имеют силу закона, т.е. должны соответствовать только Конституции Республики Беларусь и принятым в соответствии с ней иным источникам с большей юридической силой (решениям республиканских референдумов, носящим общеобязательный характер, заключениям Конституционного Суда, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь);
- издаются в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, это говорит о важности и ответственности положения, которое занимают эти акты в национальной системе законодательства;
- издаются лишь по инициативе Президента либо Правительства;
- подлежат обязательному представлению в Парламент.

⁶⁴ Лагун, Д.А. Юридический статус временных декретов / Д.А. Лагун // Журнал «Вестник БГУ». – 2010. – Серия 3, № 3. – С.85–89.

⁶⁵ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. №130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.15.

Указанный правовой акт Президента с письменным обоснованием необходимости его издания в трехдневный срок после его подписания вносится в нижнюю палату Парламента.

Палаты Национального собрания Республики Беларусь вправе отменить временный декрет большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат.

Временный декрет издается для регулирования наиболее важных общественных отношений. К ним относятся вопросы гражданства, собственности, взимания налогов и сборов, труда и занятости, брака, семьи, образования, культуры, здравоохранения, охраны окружающей среды, местного управления и самоуправления, судостроительства, административно-территориального устройства и др.

Временный декрет сохраняет свое действие, если он прямо не отменен либо не истек срок его действия. В соответствии с частью 10 статьи 30 Закона «О Президенте Республики Беларусь» со вступлением в силу закона, по содержанию совпадающего с временным декретом, временный декрет утрачивает свою силу.

Временный декрет прекращает свое действие, если: 1) истек срок его действия; 2) он признан утратившим силу (Президентом или Парламентом); 3) он отменен Парламентом; 4) он признан Конституционным Судом неконституционным.

Подытоживая сказанное, временный декрет Президента Республики Беларусь можно определить как имеющий силу закона экстраординарный нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в соответствии с Конституцией в исключительных случаях особой необходимости для оперативного регулирования наиболее важных общественных отношений (т.е. отношений, которые следует регулировать законом) и представляемый в трехдневный срок для последующего рассмотрения в Парламент.

Данных актов с 1996 г. принято более 300, действует более 150.

Для обычных декретов можно выделить следующие основные признаки:

- носят делегированный характер;
- имеют производный характер. Это проявляется в том, что они существуют не сами по себе, а полномочия по их изданию в каждом конкретном случае принадлежат Президенту не в силу Конституции, а на основании специального закона, принимаемого Парламентом;
- предопределенность содержания обычных декретов. Делегирование законодательных полномочий осуществляется не абстрактно, а с указанием конкретного круга общественных отношений, которые могут быть урегулированы актом Президента;
- срочность делегированных полномочий. Издание делегированного законодательного акта должно иметь место в течение сроков, установленных делегирующим законом;
- обычные декреты обладают силой закона;

–обычный декрет издается исключительно Президентом. Субделегирование (трансделегирование) Конституцией не допускается;

– обычные декреты призваны регулировать наиболее важные общественные отношения, т. е. такие отношения, регулирование которых должно осуществляться законом.

Определить обычный декрет можно следующим образом – это имеющий силу закона делегированный законодательный акт, издаваемый единолично Главой государства в установленные сроки для регулирования наиболее важных общественных отношений, указанных в специальном делегирующем законе.

С 1996 г. декреты такого вида Президентом не издавались.

Статья 101 Конституции устанавливает, что «Не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента; ограничение конституционных прав и свобод граждан. Закон о делегировании законодательных полномочий Президенту не может разрешать ему изменение этого закона, а также предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу»⁶⁶.

Следует отметить, что Закон «О Президенте Республики Беларусь» 1995 года (с доп. и изм.) дополняет эту конституционную норму применительно к т.н. временным декретам. В статье 30 Закона устанавливается: «Президент не может издавать временные декреты по тем же вопросам, что и декреты, издаваемые на основе закона о делегировании Президенту законодательных полномочий, за исключением случаев принятия мер, предусмотренных частью второй статьи 79 Конституции Республики Беларусь»⁶⁷.

Ч. 279 статьи Конституции гласит: «Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти».

Можно, следовательно, исходя из буквы данной статьи сделать вывод о том, что в случаях реализации своих полномочий, определенных ч. 2 ст.79 Конституции, Президент имеет право издавать временные декре-

⁶⁶ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). – Минск: Амалфея, 2005. – Ст.101.

⁶⁷ О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 21 февраля 1995 г. №3602-ХП // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.30.

ты, предусматривающие «изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента; ограничение конституционных прав и свобод граждан», что противоречит основным конституционным принципам.

Очевидно, что формулировка статья 30 Закона «О Президенте Республики Беларусь» в ее современной редакции носит неправовой характер и требует корректировки.

Указы Президента формируют основную и наиболее распространенную группу актов Главы государства, выступающих в качестве одного из способов обеспечения реализации компетенции Президента. Указы Президента обладают рядом отличительных признаков. Они не носят экстраординарный, делегированный характер, а предназначены разрешать вопросы, входящие в собственную компетенцию Президента. Указы являются средством реализации конституционной и иной компетенции Президента.

Такое разграничение компетенции в отношении указов выразилось в том, что Конституция закрепляет за Президентом право издавать указы двух видов:

1. Указы, полномочия на издание которых предоставлены законом (часть 3 статьи 137 Конституции). В статье 116 Конституции употребляется несколько иной термин: указ, изданный во исполнение закона (абзац 3 части 4). При анализе данных двух терминов можно прийти к заключению, что за терминологическим несовпадением скрывается один и тот же по своей природе правовой акт – указ, изданный на основании (во исполнение) закона.

2. Конституция не дает особого названия второму виду указов Президента. По аналогии их можно назвать указами, изданными на основании (во исполнение) Конституции Республики Беларусь и международно-правовых актов, ратифицированных Республики Беларусь.

Практика издания законодательных актов в Республике Беларусь дает основания выделить еще два вида указов Президента:

– Указы, изданные по вопросам, регулирование которых должно осуществляться на уровне закона, при отсутствии соответствующего закона. Отмечается, что такие указы «будут сохранять свое действие до вступления в силу соответствующего закона» (указы временного характера). Представляется, что нет оснований считать данную разновидность указов изданными во исполнение Конституции;

– Указы, изданные на основании (во исполнение) временных декретов Президента. Такая ситуация возникла после принятия так называемых рамочных декретов о перераспределении компетенции. Рамочными декретами следует признавать декреты, которые изымают из компетенции Парламента регулирование определенных общественных отношений и передают разрешение указанных вопросов в компетенцию Президента. При этом такой декрет, как правило, напрямую не регулирует общественные отношения, а уполномочивает Президента их регулировать.

Указы Президента обладают специфической юридической силой. Юридическая сила указов Президента зависит от их деления на конституционные и изданные на основании закона.

Исходной позицией в соотношении указов Президента и постановлений Правительства является большая юридическая сила указов по отношению к постановлениям Совета Министров (ч. 4 ст. 23 Закона «О нормативных правовых актах»). Кроме того, Президент вправе отменить любое постановление Правительства (ч. 25 ст. 84 Конституции).

Основная проблема в соотношении данных актов вытекает из сферы разграничения компетенции Президента и Правительства. Оба субъекта обладают значительными правами в области осуществления полномочий исполнительной власти и зачастую их права и обязанности имеют много общего друг с другом.

Указы Президента предназначены для регулирования наиболее значимых в масштабах всего государства вопросов. Они издаются в случае необходимости регулирования общественных отношений или разрешения вопросов правоприменительного характера, входящих в конституционные полномочия Президента, а также регулирования общественных отношений или разрешения вопросов правоприменительного характера, входящих в компетенцию Президента, закрепленную в законах Республики Беларусь.

Процесс издания указов Президента детально регламентирован в силу важности и значимости вопросов, которые им разрешаются.

Определение указа Президента будет полным, если дать его отдельно для каждого их вида.

Указ, изданный на основании закона, – это подзаконный правовой акт Главы государства, изданный по вопросу, относящемуся к ведению Национального собрания в развитие соответствующего закона, которым Президенту предоставлены полномочия разрешать вопросы, вытекающие из закона, либо в отсутствии такого закона.

Указ Президента, изданный во исполнение Конституции, – это правовой акт Главы государства, изданный в целях регулирования вопросов, относящихся в соответствии с Конституцией к его компетенции.

Указы Президента формируют основную и наиболее распространенную группу актов Главы государства, выступающих в качестве одного из способов обеспечения реализации компетенции Президента. Принято их более 8000 (нормативных – более 3000), действуют из них около 7000 (из них нормативных – около 3000).

В целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное и экономическое значение, могут издаваться указы программного характера – директивы Президента Республики Беларусь.

Из этого определения можно сделать, по меньшей мере, два вывода: 1) директива утверждается указом Президента Республики Беларусь, т.е. тем видом акта, который назван в Конституции; 2) в силу программного

характера указ, утверждающий (вводящий в действие) Директиву, обладает более высокой юридической силой, чем иные указы, по крайней мере, при их издании следует учитывать положения директивы.

Г.А. Василевич отмечает, что «Директива – это акт, который сочетает в себе черты нормативно-программного документа и одновременно содержит ряд конкретных поручений. Исходя из текста директив, можно сделать вывод о том, что реализация их норм должна осуществляться безотлагательно, но решение тех проблем, которые в них упоминаются, является постоянным для компетентных органов (например, обеспечение охраны труда, борьба с пьянством). Таким образом, Директива отражает актуальные вопросы экономического, социального и культурного развития общества и государства. Одновременно Директива – это своего рода послание народу, органам государственной власти как непосредственно подчиненным, так и иным (Парламенту, судам). Опыт свидетельствует, что Директива имеет организующее начало, а реализация ее положений осуществляется посредством принятия соответствующих актов законодательства. Директиву можно также характеризовать и как политико-правовой документ. Здесь проявляется политическая функция Главы государства⁶⁸.

Принято 8 директив:

1) Директива № 1 от 11 марта 2004 г. (в редакции Указа № 420 от 12 октября 2015 г.) О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины.

2) Директива № 2 от 27 декабря 2006 г. (в редакции Указа № 135 от 23 марта 2015 г.) О дебюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения.

3) Директива № 3 от 14 июня 2007 г. (в редакции Указа № 26 от 26 января 2016 г.) О приоритетных направлениях укрепления экономической безопасности государства.

4) Директива № 4 от 31 декабря 2010 г. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь.

5) Директива № 5 от 31 августа 2015 г. О развитии двусторонних отношений Республики Беларусь с Китайской Народной Республикой

6) Директива № 6 от 4 марта 2019 г. О развитии села и повышении эффективности аграрной отрасли

7) Директива № 7 от 4 марта 2019 г. О совершенствовании и развитии жилищно-коммунального хозяйства страны

8) Директива № 8 от 4 марта 2019 г. О приоритетных направлениях развития строительной отрасли.

Распоряжения Президента представляет собой третий вид правовых актов Главы государства.

⁶⁸ Василевич, Г.А. Место и роль программных законодательных актов в белорусском праве [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/29335/1/2_Василевич.pdf.

Считается, что распоряжения Президента не играют большой роли в правовом регулировании общественных отношений и используются для разрешения вопросов организационно-распорядительного характера: это акты ненормативного характера. Они издаются в связи с решением организационных и некоторых кадровых вопросов.

Распоряжения Президента, в большинстве своем, не подвергаются официальному опубликованию и не включаются в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

Распоряжения Президента занимают важное место в системе правовых актов Президента и широко применяются для разрешения различных вопросов, входящих в компетенцию Главы государства. Один только факт количества этих актов, издаваемых в течение года (более трехсот распоряжений ежегодно), свидетельствует об их незаменимости и востребованности.

Можно выделить следующие признаки распоряжений Президента Республики Беларусь: 1) издание в целях реализации собственной компетенции Главы государства; 2) издание в целях реализации компетенции Президента, основанной, преимущественно, на законодательных актах субконституционного уровня; 3) организационно-распорядительный характер.

Практика издания данных актов показывает, что распоряжения Президента в большей своей массе являются индивидуальными актами. Однако имеются случаи, когда распоряжениями оформляются и нормативные решения Главы государства. Юридическая сила таких распоряжений законодательно прямо не закрепляется. Распоряжения Президента, как и указы, являются обычными, ординарными актами Главы государства.

Таким образом, распоряжения Президента – это правовые акты Главы государства, как правило, индивидуально-правового характера, издаваемые в целях осуществления организационных, контрольных, распорядительных и иных мероприятий, и принимаемые по вопросам, относящимся к собственной компетенции Президента, основанной, преимущественно, на законодательных актах субконституционного уровня.

Подводя итог, правовой акт Президента можно определить следующим образом – это общеобязательный официально-властный документ, издаваемый единолично Главой государства в случаях, пределах и формах, предусмотренных Конституцией и законами Республики Беларусь, с соблюдением процедуры, установленной законодательством Республики Беларусь, для разрешения вопросов государственной важности.

3. Нормотворчество Президента и принцип верховенства закона⁶⁹

Переходный тип государства и права, а именно к нему следует отнести государственно-правовую модель Беларуси, отличается, как правило, домини-

⁶⁹ Пугачев, А.Н. Правотворческий процесс: учеб.-метод. комплекс для студентов юрид. спец. / [в авторской ред.]; М-во образования Республики Беларусь, Учреждение образования «Полоцкий государственный университет». – Новополоцк: ПГУ, 2010. – С.88–94.

рованием в системе разделения властей исполнительно-распорядительной власти. Это обусловлено как объективными факторами, так и субъективными.

Среди объективных факторов выделяются, прежде всего, природа и характер исполнительной власти, а именно ее мобильность, оперативность, действенность, способность к быстрой концентрации и эффективному использованию материальных, духовных, финансовых и иных средств.

В числе субъективных факторов важное значение имеют экономические, политические и иные интересы отдельных групп людей или конкретных лиц, оказывающих решающее влияние на президента и правительство, а также профессиональные и личные качества людей – непосредственных носителей исполнительно-распорядительной власти.

Развитие компетенции парламента подчинено известным закономерностям. Для Беларуси, России, Украины в 90-е годы среди наиболее типичных и характерных следует назвать прежде всего напряженные отношения между главой государства и парламентом. Причем усиление роли президента подчас ограничивает законодательную деятельность парламента, т.к. правовые акты главы государства приобрели самодавляющее значение в правовой системе, подчас игнорируя и опережая принятие законов.

В постсоветских республиках повсеместно предпринимались попытки ввести своего рода альтернативное правовое регулирование наряду с законом вместо его развития и конкретизации. Эта тенденция проявила и закрепила себя и в белорусской государственно-правовой модели.

Признание принципа разделения властей (ст. 6 Конституции) не означает, что в своих нормотворческих проявлениях центральные органы государственной власти могут издавать нормативные акты без оглядки на свое место в сфере правотворчества. Именно здесь жесткое ранжирование объективно необходимо, иначе развалится вся пирамидальная структура законодательства.

Рассматривая проблему сосуществования двух независимых ветвей власти – законодательной и президентской (де-факто проявившей себя в таком качестве с 1996 г.), отметим, что для системы законодательства совершенно безразлично, что будет иметь приоритет: акт президента либо акт парламента. Главное, чтобы этот вопрос (о верховенстве) был решен однозначно в пользу того или иного акта, обеспечивая системе законодательства структурно-иерархические зависимости, оберегая ее от хаоса.

Однако, с точки зрения соответствия принципам демократии и народовластия (ст. 3 Конституции), во главе структуры правотворческих органов должен стоять высший представительный орган государства – парламент, в правовых актах которого закладываются идейно-теоретические основы всей правовой системы. Это и есть важнейший формальный признак верховенства закона, а насколько он «выдержан» в конституциях Беларуси, России и Украины, говорят тексты самих основных законов

По Российской Конституции формальный принцип верховенства закона выдержан безупречно, что подтверждается п. 2 ст. 15, где говорится о том, что все органы государственной власти (президент и правительство в том числе)

должны соблюдать не только Конституцию Российской Федерации, но и законы Парламента. Указы и распоряжения Президента РФ не должны, согласно ст. 90 Конституции РФ, противоречить Основному Закону и федеральным законам.

Конституция Украины признает в ст.8 принцип верховенства права, при этом, не ограничиваясь ссылкой на высшую юридическую силу Основного Закона. В ст.75 Конституции оговорено, что единственным органом законодательной власти в Украине является Парламент – Верховная Рада Украины, а Президент, согласно ст.106 Конституции, вправе издавать нормативные акты исключительно на основе Конституции и законов. Никакой конкуренции с Верховной Радой в сфере правотворчества не допускается.

При анализе белорусской ситуации необходимо сопоставить редакцию Конституции 1994 г. и редакцию Конституции 1996 г. В первоначальном варианте 1994 г. предусматривалось верховенство закона, что подтверждается ст. 7, где говорилось о том, что «государство, все его органы и должностные лица связаны правом, действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней законов». Это означало, что Президент мог издавать свои указы и распоряжения только на основе парламентских законов, что полностью соответствовало классической президентской форме правления.

Статья 7 Конституции 1996 г. иначе трактует основы правовой жизни, нежели предыдущая редакция 1994 г. Принцип верховенства права (а не закона) конкретизируется следующим образом: «Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней **актов законодательства** (выделено мной – В.С.)». Это означает, что под верховенством права, по сути, понимается верховенство Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Ну а поскольку под актами законодательства понимаются «нормативные правовые акты, составляющие законодательство», т.е. все НПА, верховенство парламентского закона по отношению к правовым актам Президента, утрачивает, де-юре, силу. Это подтверждается ст.137 Конституции, устанавливающей, что «В случае расхождения декрета или указа Президента Республики Беларусь с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа Президента Республики Беларусь были предоставлены законом». Статья 101 Конституции допускает делегирование главе государства законодательных полномочий на издание таких декретов. Но такая практика делегированного законотворчества, как уже отмечалось, в Республике Беларусь себя не проявила с 1996 года ни разу.

Закон, т.о., перестал играть приоритетную роль в системе законодательства, что может привести к разбалансированию системы ввиду отсутствия в ней четких иерархических зависимостей, создавать проблемы в правоприменении. Ликвидация принципа верховенства закона принизила роль парламента, который перестал обладать монополией на издание актов верховной юридической силы.

Следует отметить также, что согласно 28 статье Закона «О Президенте Республики Беларусь» «Декреты и указы Президента, если иное не преду-

смотрено Конституцией Республики Беларусь, имеют верховенство над актами иных государственных органов и должностных лиц». Отсюда следует, что не только временные декреты, имеющие силу закона, но и указы – де-юре обладают большей юридической силой по отношению к парламентским законам.

Полномочия Главы государства в сфере законодательной деятельности привели к тому, что Парламент Республики Беларусь утратил свою «суверенную» прерогативу в определении нормативных ориентиров развития гражданского общества и государственного строительства.

Конституционный принцип разделения властей – и де-юре, и де-факто, – нарушается, таким образом, как содержательно, так и формально, поскольку не реализуется норма, определяемая частью 2 статьи 6 Конституции, гласящая, что «Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, **сдерживают и уравнивают друг друга**»⁷⁰.

Правовые механизмы взаимоотношений между Парламентом и Президентом таковы, что роль центра развития правовой системы может единолично исполнять Глава государства путем издания «временных» декретов, директив, указов и распоряжений.

Тема 6

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РЕСПУБЛИКАНСКИХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Роль Совета Министров Республики Беларусь в правотворческой деятельности.
2. Правовые акты Правительства и республиканских органов государственного управления.
3. Правотворческая деятельность местных органов государственного управления и самоуправления.

1. Роль Совета Министров Республики Беларусь в правотворческой деятельности

В соответствии с законодательством Республики Беларусь 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).

⁷⁰ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). – 11-е изд., стер. – Минск: Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2015. – Ст.6

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.

Акты законодательства, посвященные нормотворческому процессу органов исполнительной власти, включают Конституцию Республики Беларусь, законы от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь», акты главы государства (декреты и указы), постановления Правительства.

Конституция Республики Беларусь определяет базовые вопросы, касающиеся формы актов, их иерархии, компетенции органов власти по изданию актов законодательства. В Конституции фиксируются такие понятия, как закон, декрет, указ, акты законодательства. По подсчетам Г.А. Василевича, в Конституции «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»⁷¹.

Среди подконституционных актов, регулирующих нормотворческую деятельность госорганов, следует выделить Закон о НПА 2018 г., определяющий как общие принципы и понятия, относящиеся к нормативно-правовым актам, общий порядок их подготовки оформления, принятия (издания), опубликования, действия, толкования, юридической техники, систематизации, но и содержащий нормы, касающиеся нормотворчества органов исполнительной власти, местного управления и самоуправления.

Вторым основным источником нормотворческой деятельности органов госуправления является Закон «О Совете Министров Республики Беларусь». Сам Закон не содержит детальных норм относительно порядка подготовки и принятия актов Правительства. Лишь в ст. 35 идет речь о его решениях⁷².

⁷¹ Василевич, Г.А. Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти по законодательству Республики Беларусь / Г.А. Василевич // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2019. – № 4. – С.5.

⁷² О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г. № 424-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.35.

Важную роль в регламентации нормотворческой деятельности правительства играет Регламент Совета Министров Республики Беларусь, утвержденный Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14.02.2009 № 193.

Данные нормативные правовые акты, особенно Регламент Правительства подробно регламентируют правотворческую деятельность Совета Министров и подчиненных ему органов.

В соответствии со ст. 106 Конституции Республики Беларусь исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь. Статья 1 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» от 23 июля 2008 г. № 424-Зопределяет, что «правительство является коллегиальным центральным органом государственного управления Республики Беларусь, осуществляющим в соответствии с Конституцией Республики Беларусь исполнительную власть в Республике Беларусь и руководство системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов».

Совет Министров Республики Беларусь в своей деятельности подотчетен Президенту Республики Беларусь и ответствен перед Национальным собранием Республики Беларусь.

Взаимодействие Правительства с другими государственными органами в сфере правотворчества находит свое выражение в возможности выступать субъектом правотворческой инициативы, а также субъектом, с которым осуществляется согласование проектов нормативных правовых актов.

Кроме того, Правительство обладает контрольными полномочиями в сфере правотворчества.

Согласно части 1 ст. 99 Конституции Беларуси Правительство является одним из субъектов права законодательной инициативы.

Постановления Совета Министров Республики Беларусь принимаются по вопросам, отнесенным к его компетенции Конституцией и иными законодательными актами Республики Беларусь. Компетенция Правительства, закреплена в ст.11-23 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь».

Правительству предоставлена соответствующая компетенция в различных отраслях народного хозяйства, для реализации которой оно наделяется правом принимать соответствующие нормативные правовые акты.

Так, например, в сфере обеспечения экономической, бюджетно-финансовой, налоговой, денежно-кредитной политики Совет Министров Республики Беларусь:

- «разрабатывает государственные прогнозы, государственные программы социально-экономического развития, другие государственные

программы и концепции, принимает их, если законодательными актами не предусмотрено иное, и обеспечивает их реализацию;

– ежегодно разрабатывает и представляет Президенту Республики Беларусь для внесения в Национальное собрание проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении»⁷³ и т.д.

В соответствии с частью 1 ст. 16 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» по поручению Президента, по собственной инициативе, а также в случаях, предусмотренных законами, Совет Министров организует разработку проектов законов Республики Беларусь.

Правительство по поручению Президента дает заключения о возможности направления в Палату представителей законопроекта, предусматривающего сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов⁷⁴.

По поручению Президента Правительство вправе вносить предложения в Палату Представителей и Совет Республики об объявлении рассмотрения проекта срочным.

С согласия Президента Республики Беларусь Правительство Республики Беларусь вправе требовать от Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь принятия на своих заседаниях решения путем голосования в целом за весь внесенный Правительством проект или часть его с сохранением лишь тех поправок, которые предложены или приняты Президентом либо Правительством Республики Беларусь

Совет Министров Республики Беларусь по поручению Президента Республики Беларусь может требовать принятия Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь окончательного решения, если согласительной комиссией, созданной в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, вследствие отклонения Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь законопроекта не принят согласованный текст законопроекта.

Формы осуществления Правительством правотворческой деятельности разнообразны: собственная правотворческая деятельность, выражающаяся в планировании, подготовке и принятии постановлений в пределах компетенции, установленной Конституцией, законами, декретами и указами; подготовка и внесение законопроектов в Палату представителей по собственной инициативе; выполнение поручений Президента по внесению в Палату представителей и Совет Республики законопроектов; делегирование при необходимости ряда вопросов, входящих в компетенцию Совета Министров, на решение республиканским органам

⁷³ О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г. № 424-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 4.

⁷⁴ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). – Минск: Амалфея, 2005. – Ст. 99, ч. 2.

государственного управления; отмена актов республиканских органов государственного управления и др.

Регламентом Правительства предусматривается, что на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь вносятся вопросы, которые отнесены к его компетенции и не могут быть разрешены республиканскими органами государственного управления, другими государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, облисполкомами, Минским горисполкомом самостоятельно или совместно.

Правом нормотворческой инициативы обладают руководителями органов государственного управления и лишь в исключительных случаях, во время отсутствия этих должностных лиц, – их первые заместители.

Местные исполнительные и распорядительные органы, кроме облисполкомов и Минского горисполкома, а также организации вносят вопросы на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь через соответствующие республиканские органы государственного управления.

Для подготовки вопросов межотраслевого, комплексного характера, в том числе подлежащих последующему внесению Советом Министров Республики Беларусь на рассмотрение Президента Республики Беларусь или Национального собрания Республики Беларусь, а также для обеспечения выполнения Правительством отдельных поручений Президента Республики Беларусь Премьер-министром Республики Беларусь, как правило, создаются рабочие группы, возглавляемые руководителями республиканских органов государственного управления, заместителями Премьер-министра Республики Беларусь или Премьер-министром Республики Беларусь. В этих случаях издаются распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь, в которых определяются этапы подготовки данными группами вопросов, должностные лица, ответственные за своевременное и качественное исполнение поручений, связанных с подготовкой вопросов, сроки доклада о выполнении этих поручений, а также иные вопросы, уточняющие порядок деятельности рабочих групп.

По каждому вопросу, вносимому на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь, как правило, представляется проект постановления Совета Министров Республики Беларусь или проект распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь с приложением следующих документов:

- сопроводительного письма;
- обоснования необходимости принятия постановления, распоряжения, включая финансово-экономическое обоснование;
- справки о согласовании проекта;
- экспертных заключений о проекте, если они имеются;
- замечаний и предложений, поступивших при согласовании проекта, но неучтенных в нем;

- списка лиц, разработавших проект;
- иных документов, относящихся к проекту.

Сопроводительное письмо к проекту постановления, распоряжения должно быть подписано, а проект постановления, распоряжения и иные документы завизированы руководителями органов государственного управления, вносящими вопрос, а в случае отсутствия этих должностных лиц – их первыми заместителями.

Подготовка проектов постановлений и распоряжений в органах государственного управления должна осуществляться в соответствии с требованиями Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З, актов законодательства Республики Беларусь и Регламента Совета Министров с обязательным участием юридических служб этих органов.

2. Правовые акты Правительства и республиканских органов государственного управления

Совет Министров Республики Беларусь на основании и в целях исполнения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь принимает нормативные правовые акты в форме постановлений и контролирует их исполнение.

В соответствии со ст. 108 Конституции Республики Беларусь Правительство как коллегиальный орган издает постановления, имеющие обязательную силу на территории Республики Беларусь. По отдельным неотложным вопросам или вопросам, не требующим обсуждения, постановления Совета Министров могут приниматься путем опроса членов Президиума Совета Министров (без рассмотрения на заседаниях).

Совет Министров Республики Беларусь 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.

Совет Министров принимает нормативные правовые акты по вопросам, которые не могут быть решены министерствами, другими республиканскими органами государственного управления, областными и Минским городским исполнительными комитетами самостоятельно или совместно с иными министерствами, другими республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами.

Многие постановления принимаются в целях конкретизации и детализации законов, декретов, указов. Однако Правительство в рамках своих полномочий может регламентировать общественные отношения, не урегулированные в законодательных актах, т.е. во многих его

постановлениях содержатся так называемые первичные нормы, которые имеют важное значение.

Поскольку Совет Министров является центральным органом государственного управления общей компетенции, в его функции входит обширная правотворческая деятельность. Правовые акты правительства входят в число наиболее распространенных источников права, т.е. их роль в правовом регулировании достаточно велика.

На важное обстоятельство обращает внимание белорусский ученый С.А. Калинин. Он пишет о том, «что, поскольку и в соответствии со статьей 107 Конституции Правительство обеспечивает исполнение Конституции, законов и декретов, указов и распоряжений Президента, то, следовательно, постановления Совета Министров могут входить как в сферу законодательного регулирования, так и в сферу делегированного законодательства. Поэтому при издании постановлений Совета Министров необходимо указывать основания издания, чтобы не нарушать иерархию нормативных актов, а также четко определять привязку к сфере регулирования»⁷⁵.

Можно констатировать, что постановления Правительства составляют верхний слой пирамиды актов всех звеньев исполнительной власти, которые издают свои правовые акты (инструкции, положения, уставы, правила, постановления, приказы) в соответствии с решениями Совета Министров. В количественном и качественном отношении постановления Правительства занимают очень значимое положение в правовой системе, обладают мощным правотворческим потенциалом.

Отметим еще раз то обстоятельство, что ввиду высокой нормативности постановлений Совета Министров в них напрямую отражаются вопросы его компетенции.

Функциональное назначение правовых актов Правительства Ю.А. Тихомиров объясняет тем, что с помощью этих актов регулируются: во-первых, основные сферы государственной, экономической и социально-культурной жизни; во-вторых, устанавливаются общие нормы для всех органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, граждан; в-третьих, формируется нормативно-правовая основа для издания других правовых актов в системе исполнительной власти; в-четвертых, вводятся общие правовые режимы⁷⁶.

Функциональное назначение и роль Совета Министров Республики Беларусь среди органов государства обуславливает те признаки и особенности, которые присущи постановлениям Правительства. Е.В. Семашко выделяет следующие характеристики, отражающие специфику правительственных актов: подзаконность действия многопрофильность

⁷⁵ Калинин, С.А. Проблемы реформы системы права в Республике Беларусь: дис. ... канд. юрид. наук 12. 00. 01 / С. А. Калинин. – Минск: БГУ, 2001. – С.66.

⁷⁶ Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2001. – С.165.

правового регулирования и межотраслевой характер; общеобязательность действия на всей территории Республики Беларусь; высшая юридическая сила среди других актов органов государственного управления⁷⁷.

Прекращение действия постановлений Правительства осуществляется в общем порядке, установленном статьей 68 Закона «О нормативных правовых актах». Можно определить следующие случаи (способы) прекращения действия актов Совета Министров:

- истек срок действия постановления, если оно (его часть) носило временный характер;
- признано самим Советом Министров утратившим силу;
- утратило юридическую силу ввиду признания его неконституционным в результате вынесения Конституционным Судом соответствующего заключения;
- отменено Президентом (причем мотивы отмены не указываются, т.е. например, постановление законно, но по мнению Главы государства нецелесообразно либо неэффективно);
- в силу исполнения содержания акта (т.н. фактическая отмена нормативного акта);
- в силу издания нового акта, вобравшего в себя содержание первого (т.н. косвенная отмена нормативного акта).

Необходимо различать порядок и юридические последствия прекращения и приостановления действия акта Правительства. Приостановление не влечет за собой утрату актом юридической силы, оно лишь не дает возможности применять (исполнять) этот акт, т.е. приостановление – это временное прекращение, задержание действия акта. Приостановление осуществляется путем издания другого акта, и эта юридическая акция заканчивается продолжением действия акта либо его отменой⁷⁸.

Как показывает практика, приостановление акта может осуществляться по самым разным основаниям (нарушение законности, экономическая нецелесообразность, недостаточная финансовая обеспеченность и т.п.). Приостановление акта – это одно из управленческих действий, поэтому не всегда конкретно определяется в качестве отдельного полномочия.

Премьер-министр издает распоряжения:

- 1) по вопросам, входящим в компетенцию Премьер-министра;
- 2) при наличии поручения Правительства Республики Беларусь по входящим в компетенцию, но не относящимся к конституционным полномочиям Совета Министров вопросам, если регулирование их не требует принятия решений, носящих нормативный характер.

⁷⁷ Семашко, Е.В. Юридическая природа нормативных актов государственных органов Республики Беларусь: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Академия управления при Президенте Республики Беларусь. – Минск, 2003. – С. 96–100.

⁷⁸ Крамник, А.Н. Курс Административного права Республики Беларусь. – 2-е изд., испр. и доп. – Минск: Тесей, 2006. – С. 191.

Решения по отдельным вопросам могут быть оформлены в виде протоколов заседаний (совещаний) у Премьер-министра и его заместителей, а также их указаний и поручений. Такие протокольные записи являются обязательными для исполнения должностными лицами Аппарата Совета Министров, республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров, а также местными исполнительными и распорядительными органами. При этом данные поручения и указания не могут носить нормативный характер.

Юридическая сила актов Правительства.

В соответствии с Законом «О нормативных правовых актах» от 17 июля 2018 г. № 130-З, Конституция, законы, декреты, указы имеют большую юридическую силу, чем постановления Совета Министров Республики Беларусь.

Законы, декреты, указы и постановления Совета Министров Республики Беларусь имеют большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам министерств, иных республиканских органов государственного управления и Национального банка Республики Беларусь.

Совет Министров обеспечивает контроль за исполнением своих постановлений непосредственно или через подчиненные ему органы государственного управления и другие органы исполнительной власти.

Постановления Совета Министров могут быть отменены указами Президента.

Правовые акты республиканских органов государственного управления.

Совет Министров руководит системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления, координирует, направляет и контролирует их работу.

В систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, входят:

министерства, государственные комитеты, которые являются республиканскими органами государственного управления (функциональными или отраслевыми), проводящими государственную политику, осуществляющими регулирование и управление в определенной отрасли (сфере деятельности) и координирующими деятельность в данной отрасли (сфере деятельности) других республиканских органов государственного управления;

объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Совету Министров Республики Беларусь.

Республиканские органы государственного управления являются юридическими лицами, образуются, реорганизуются и ликвидируются Президентом.

Министерства, иные республиканские органы государственного управления принимают нормативные правовые акты в пределах компетенции, установленной Конституцией Республики Беларусь, иными законами, актами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь, международными договорами и иными международно-правовыми актами, в форме постановлений после одобрения их на коллегии министерства, иного республиканского органа государственного управления⁷⁹.

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 Республики Беларусь (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 принимаются (издаются) в форме постановлений и приказов.

Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан или носящие межведомственный характер, принимаются республиканскими органами государственного управления коллегиально в форме постановлений.

Принимаемые (издаваемые) министерствами, иными республиканскими органами государственного управления иные нормативные правовые акты (инструкции, положения, уставы, правила) утверждаются постановлениями или приказами.

В иерархии нормативных правовых актов постановления и приказы республиканских органов государственного управления занимает место после Конституции, законов, актов Президента и постановлений Совета Министров.

Нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления (исполнительной власти), если они противоречат Конституции, законам, декретам и указам Президента, постановлениям Совета Министров, распоряжениям Премьер-министра могут быть отменены Президентом, нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству, – Советом Министров.

Как и все проекты нормативных правовых актов, акты республиканских органов государственного управления подлежат

⁷⁹ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. № 130-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.18.

обязательной юридической экспертизе. Эта экспертиза проводится их юридическими службами. Кроме того, принятые (изданные) нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления подлежат обязательной юридической экспертизе, проводимой Министерством юстиции.

Порядок осуществления обязательной юридической экспертизы регламентируется Инструкцией о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов Национального банка, 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, утвержденной постановлением Совета Министров 23 сентября 2006 года (с изм. и доп.).

3. Правотворческая деятельность местных органов государственного управления и самоуправления.

Основы правового положения органов местного управления и самоуправления закреплены в Конституции Республики Беларусь и в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Согласно ст.117 Конституции Республики Беларусь, местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах⁸⁰.

Местное управление – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из: областных, районных, городских, поселковых, сельских исполнительных комитетов, местных администраций.

Местное самоуправление в Республике Беларусь – форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

⁸⁰ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) – Минск: Амалфея, 2005. – Ст. 120.

Система местного самоуправления включает: местные Советы депутатов; органы территориального общественного самоуправления.

Правотворческий процесс в административно-территориальных единицах представляет собой урегулированную нормами права организационно-оформленную деятельность органов местного управления и самоуправления по созданию, изменению или отмене общеобязательных на территории данной единицы нормативных правовых актов.

Особенности правотворческого процесса органов местного управления и самоуправления.

В соответствии со ст. 122 Конституции, местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории,⁸¹ т.е. наделены правом правотворческой деятельности, необходимой для реализации своих полномочий.

Как показывает анализ законодательства, относящегося к рассматриваемой проблеме, к основным особенностям правотворческой деятельности органов местного управления и самоуправления следует отнести следующее:

Особые субъекты правотворчества.

Основным субъектом правотворчества на местном уровне являются граждане соответствующей административно-территориальной единицы.

Граждане принимают решения на местном референдуме, которые назначаются соответствующими местными представительными органами по своей инициативе либо по предложению не менее десяти процентов граждан, обладающих избирательным правом⁸².

Часть 1 статьи 126 Избирательного кодекса закрепляет право инициативы на проведение местного референдума следующим образом: «Право инициативы на проведение местного референдума принадлежит местным представительным органам и гражданам Республики Беларусь, постоянно проживающим на территории соответствующей области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета. Инициатива граждан выражается в виде предложения, внесенного не менее 10 процентами граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории»⁸³.

Граждане, помимо этого, имеют право вносить в Совет проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившим и силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений по вопросам местного значения⁸⁴.

⁸¹ Там же. – Ст. 122.

⁸² Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) – Минск: Амалфея, 2005. – Ст. 75.

⁸³ Избирательный кодекс Республики Беларусь, 11 февраля 2000 г. № 370-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 126.

⁸⁴ О местном управлении и самоуправлении в Республике: Закон Республики Беларусь, 4 января 2010 г. № 108-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 35.

Субъектами правотворческой деятельности являются собрания граждан (местные собрания). Согласно частям 2 и 3 статьи 37 Конституции Республики Беларусь граждане вправе непосредственно принимать участие в управлении делами общества и государства путем обсуждения вопросов республиканского и местного значения на республиканских и местных собраниях. Регламентация проведения собрания осуществляется Законом Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях» и статьей 33 Закона о местном управлении и самоуправлении.

Местное собрание – совместное присутствие группы граждан, собравшихся для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения, основная форма непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства. Участники собрания вправе обсуждать любые вопросы республиканского и местного значения, вносить по ним предложения или принимать рекомендации, участвовать в предварительном обсуждении и подготовке проектов решений органов местного управления и самоуправления по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни⁸⁵.

Решения местного собрания, принятые в рамках его полномочий, являются обязательными для органа территориального общественного самоуправления.

Наряду с населением соответствующей административно-территориальной единицы правом на принятие (издание) правовых актов обладают органы местного управления и самоуправления. В соответствии с частью 1 статьи 122 Конституции «Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории»⁸⁶.

Основными формами правовой деятельности органов местного управления и самоуправления является правотворчество и правоприменение.

Правотворческая деятельность местных Советов депутатов, исполкомов и местных администраций незначительна, основной формой их правовой деятельности является правоприменение, в результате которого органы местного управления и самоуправления, в основном при обращении граждан в местные органы власти, через издание правовых актов наделяют их социальными благами, предоставляют возможность удовлетворения иных потребностей.

Правотворческая деятельность органов местного управления и самоуправления направлена на регулирование различных общественных отношений, возникающих в местах проживания граждан, на их упорядочение. Эта деятельность также направлена на конкретизацию законодательства и применение его.

⁸⁵ Там же. – Ст. 33.

⁸⁶ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) – Минск: Амалфея, 2005. – Ст. 122

В процессе осуществления своих функций и компетенции местные Советы депутатов свою правотворческую компетенцию реализуют в форме принятия нормативных правовых актов, в форме правоприменительной деятельности, а также в форме контроля за законностью принимаемых органами Совета, исполкома правовых актов, направленных на регулирование общественных отношений.

По порядку принятия различают: акты, принятые на местном референдуме; акты, принятые коллегиально местными Советами; правовые акты, принятые на основе единоначалия.

В соответствии со ст. 13 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь по вопросам, рассмотренным на сессиях, Советы принимают решения.

Легальное определение этой категории актов содержится в ст. 19 Закона «О нормативных правовых актах»: «местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы принимают нормативные правовые акты в форме решений в пределах компетенции, установленной Конституцией Республики Беларусь, иными актами законодательства, международными договорами и иными международно-правовыми актами»⁸⁷.

Решения принимаются тайным или открытым голосованием, в том числе поименным. Решение Совета принимается большинством голосов от числа избранных депутатов.

Решение Совета должно соответствовать законодательству Республики Беларусь. Решения Совета, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими Советами, исполнительными комитетами, местными администрациями, иными расположенными на соответствующей территории государственными органами, а также предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями независимо от подчиненности и форм собственности, должностными лицами и гражданами.

Решения Совета по важным вопросам местного значения могут приниматься Советами и их органами после предварительного обсуждения этих вопросов населением в порядке, предусмотренном регламентом Совета.

Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству Республики Беларусь, отменяются вышестоящими Советами депутатов, Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, Президентом Республики Беларусь⁸⁸.

Кроме нормативных правовых актов в форме решений, Советы, в соответствии с законодательством, могут принимать также регламенты – нормативные правовые акты, которые содержат правила, определяющие процедуру их деятельности.

⁸⁷О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. № 130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 19.

⁸⁸О местном управлении и самоуправлении в Республике: Закон Республики Беларусь, 4 января 2010 г. № 108-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 59.

Правовые акты могут принимать и структурные подразделения органов местного управления и самоуправления: правовыми актами президиума местного Совета являются решения, которые принимаются большинством голосов от его состава; постоянные комиссии местного Совета депутатов принимают решения рекомендательного характера, которые оформляются протоколами их заседаний; руководители комитетов, управлений, отделов и других структурных подразделений исполнительных комитетов издают приказы; председатели исполнительных комитетов и председатели местных Советов депутатов издают распоряжения по вопросам, которые не требуют коллегиального обсуждения.

Нормативные правовые акты органов местного управления (исполнительных и распорядительных органов) также имеют правовую форму решений.

Решения исполнительного и распорядительного органа принимаются на его заседании простым большинством голосов от полного состава исполнительного и распорядительного органа тайным или открытым голосованием, в том числе поименным. Форма голосования определяется в порядке, установленном регламентом исполнительного и распорядительного органа.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству Республики Беларусь, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

Официальным опубликованием нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня, решений, принятых городским (городов районного подчинения), поселковым, сельским референдумом, являются воспроизведение текстов этих актов в полном соответствии с подписанными подлинниками в официальных периодических печатных изданиях, определяемых в соответствии с законодательством этими Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами, и (или) по их решению воспроизведение текстов нормативных правовых актов в полном соответствии с подписанными подлинниками (в виде копии оригинала) на интернет-сайтах либо на соответствующих страницах интернет-сайтов вышестоящих государственных органов.

Датой официального опубликования нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня, решений, принятых городским (городов районного подчинения), поселковым, сельским референдумом, считаются соответственно дата опубликования их в официальных периодических печатных изданиях, определяемых в соответствии с законодательством этими Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами, либо дата размещения их на интернет-сайтах, которая указывается при официальном опубликовании

нормативного правового акта на интернет-сайте. В случае одновременного размещения нормативного правового акта в официальном периодическом печатном издании и на интернет-сайте дата официального опубликования нормативного правового акта определяется по дате первоначального размещения⁸⁹.

Нормативные правовые акты местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня, решения, принятые городским (городов районного подчинения), поселковым, сельским референдумом, должны быть официально опубликованы в официальных периодических печатных изданиях в срок не позднее пяти рабочих дней со дня поступления этих актов.

Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы первичного территориального уровня обеспечивают размещение принятых ими нормативных правовых актов, а также решений, принятых городским (городов районного подчинения), поселковым, сельским референдумом, на интернет-сайтах в течение пяти дней со дня принятия этих актов, но не позднее дня, предшествующего дню их вступления в силу, в случае принятия ими решения об официальном опубликовании этих актов на интернет-сайтах. При этом в соответствующем номере официального периодического печатного издания, определяемого в соответствии с законодательством местным Советом депутатов, исполнительным и распорядительным органом, публикуется информация о размещении текста нормативного правового акта на интернет-сайте.

Нормативные правовые акты органов местного управления и самоуправления характеризуются двойственностью правовой природы, что определяется особенностями правовой природы самих этих органов.

Так, Советы – как основные органы местного самоуправления – характеризуются двойственной юридической природой: первая ее составляющая определяется тем, что они являются представительными органами государственной власти; вторая составляющая их правовой природы – общественная, самоуправленческая. Соответственно, нормативные правовые акты местных Советов также обладают двойственной юридической природой: с одной стороны, – это решения государственных органов, а с другой стороны, – это решения органов самоуправления, обладающих соответствующей юридической силой.

То же относится и к органам местного управления. Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет с правами юридического лица. Исполкомы обладают двойственной юридической природой – входят

⁸⁹ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. № 130-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 60.

в систему органов исполнительной власти и являются одновременно органами местного управления. Соответственно, принимаемые ими нормативные правовые акты, – являются решениями местных исполнительных и распорядительных органов, входящих в систему органов исполнительной власти и, одновременно, – решениями местных органов управления. Особенности их правовой природы оказывают влияние на принимаемые ими нормативные правовые акты, которые также обладают двойственной юридической природой.

Накладывают свой отпечаток на правотворчество и особенности организации и деятельности местных Советов депутатов и местных исполнительных и распорядительных органов – построение их в виде трех уровней – областного, базового и первичного. Решения вышестоящих органов местного управления и самоуправления обязательны для исполнения соответствующими нижестоящими структурами. Принятые нормативные правовые акты органов местного управления и самоуправления распространяют свою юридическую силу на соответствующую территорию.

К нерешенным проблемам правотворческой деятельности органов местного управления и самоуправления можно отнести:

- отсутствие четкого разграничения компетенции (включая правотворческую) между местными Советами депутатов и исполнительными и распорядительными органами различных территориальных уровней, а также между республиканскими органами управления, с одной стороны, Советами и исполнительными и распорядительными органами, с другой;

- неоднозначность понимания термина «решение», который применяется к правовым актам местного управления и самоуправления, в законодательстве и правовой науке. В целях упорядочивания понятийного аппарата следовало бы, в данном случае, применять термин «нормативные правовые акты» местных Советов, исполнительных и распорядительных органов⁹⁰;

- отсутствие четкого механизма реализации правовых норм, определяющих отмену решений местных Советов (Ст. 122 Конституции) или их приостановление (Ст. 84 Конституции);

- недостаточная правовая регламентация порядка проведения местных референдумов, что является одной из причин того, что на практике право на их проведение не реализуется;

- усложненный доступ к информации о деятельности местных Советов. Так, если в Законе «О местном управлении и самоуправлении» 1991 г. закреплялось, что каждый гражданин имеет возможность получить документы, которые «непосредственно затрагивают его интересы», в Законе

⁹⁰ Бодак, А.Н. Правотворческий процесс в Республике Беларусь / А.Н. Бодак. – Минск: ГИУСТ БГУ, 2010. – С.169–170.

2010 г. такого положения нет. Раньше о деятельности Совета информировали общественные организации, трудовые коллективы, граждан. Сейчас предписано «информировать организации и граждан». Руководствуясь такой формулировкой, советы могут информировать государственные организации, а общественные – нет⁹¹;

– в законодательстве только в общих чертах закреплены полномочия местных исполнительных комитетов, без дифференциации их по уровням органов местного управления. Подобный подход не может способствовать эффективной работе местных исполнительных комитетов и соблюдению законности в их деятельности.

Тема 7 РОЛЬ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. Судебные органы Республики Беларусь в правотворческом процессе.
2. Значение деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь в правотворческом процессе в Республике Беларусь.

1. Судебные органы Республики Беларусь в правотворческом процессе

Дискуссии о правотворческой деятельности органов судебной власти и ее правовых актах не утихают. В современной научной литературе наиболее острые дискуссии ведутся по трем направлениям: допустимость наделения высших судебных органов правотворческими полномочиями, определение границ правотворческой и правоприменительной деятельности судебных органов и определение правовой природы судебного правотворчества.

Речь, при этом, идет главным образом о деятельности высших судебных органов. В соответствии с отечественным законодательством, «суды осуществляют правосудие на основе Конституции Республики Беларусь и принятых в соответствии с ней нормативных правовых актов» и, следовательно, являются правоприменительными, но не нормообразующими органами. В лучшем случае, реализуя ч.2 ст.112 Конституции: «Если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным», суд может выступить, в определенном смысле, толкователем норм правового акта.

⁹¹ Егорова, А.Г. О некоторых вопросах подготовки решений органов местного управления и самоуправления / А.Г. Егорова // Вестник Полоцкого государственного университета. – 2010. – №4. – С.204.

В науке и практике сложились две основные точки зрения по вопросу судебной практики как источнике права и о судебном нормотворчестве вообще. Одни авторы, с учетом всех положительных факторов, признают судебное нормотворчество и судебную практику источником права, тогда как другие не относят судебную практику к источнику права, поскольку у судебных органов нет правотворческих функций, их основная задача – применять закон, а не создавать его.

В.С. Нерсисянц, например, утверждает, что судебная практика во всех проявлениях представляет собой, согласно действующей Конституции, не правотворческую, а лишь правоприменительную (и соответствующую правотолковательную) деятельность. Далее автор отмечает, что «суд не творит право, он отправляет правосудие, т.е. судит и решает по праву, применяет его. В этом случае судебная практика не «источник права» (в смысле судебного правотворчества), а реальность действия, применения и защиты права. Это важно как само по себе, так и для совершенствования и развития права. В этом смысле можно сказать, что судебная практика, не будучи правотворчеством, является одним из важных источников для правотворчества»⁹².

С этим трудно не согласиться, поскольку выработанная высшими судебными органами судебно-нормативная материя в дальнейшем может быть воспринята законодательным органом и положена в основу новой нормы права.

К подобным же выводам приходят и другие авторы, относящие к формальным источникам права правовой обычай, нормативный договор и нормативный правовой акт, но не судебную практику⁹³.

В противовес данным точкам зрения высказываются положительные мнения о существовании судебной практики как источника права и судебного нормотворчества в правовой системе. Так, Б.Н. Топорнин подчеркивает, что Конституционный Суд является именно правотворческим органом. Признавая законы и нормативные акты или их отдельные нормы не соответствующими Конституции, Конституционный Суд тем самым их отменяет, а значит, заменяет одни нормы права другими⁹⁴.

Судебное нормотворчество, с точки зрения теории, можно рассматривать в качестве побочной деятельности судебного органа (прежде всего, высшего), она непостоянна, как законотворчество, а возникает тогда, когда в процессе осуществления своих функций суд сталкивается с пробелом, дефектом в праве или законе, с неконституционным законом, с нормой правового акта, требующей ее толкования. В этих случаях для

⁹² Нерсисянц, В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право / В.С. Нерсисянц // Судебная практика как источник права. – М., 1997. – С.34–41.

⁹³ Дробышевский, С.А., Данцева, Т.Н. Формальные источники права / С.А. Дробышевский., Т.Н. Данцева. – М., 2011. – С. 158.

⁹⁴ Топорнин, Б.Н. Система источников права: тенденции развития / Б.Н. Топорнин // Судебная практика как источник права. – М., 2000. – С.40–41.

разрешения спора суд формулирует судебную норму, которая и разрешает спор, и становится дополнительным регулятором общественных отношений с характерными признаками прецедента.

Именно в таких случаях включается механизм судебного нормотворчества как необходимый и неотъемлемый элемент правовой системы.

Судебные нормы хотя и обладают определенной нормативностью, но сравнивать их с нормами права (закона) не следует, поскольку они содержат нормативные правила к конкретному случаю, распространяются только на схожие случаи и время их действия ограничено принятием новой нормы закона.

Такое понимание нормотворчества со стороны высших судебных органов ни в коей мере не нарушает принципа разделения властей, поскольку у каждой ветви власти есть свои, строго определенные, функции нормотворчества: законодательная власть изменяет, отменяет и принимает законы, исполнительная власть их исполняет, вырабатывает к ним подзаконные акты нормативного характера, судебная власть применяет нормативные правовые акты, создавая в необходимых случаях судебные нормы, выполняя функцию нормотворчества.

Судебное нормотворчество в правовой системе находит свое отражение в решениях Конституционного Суда, содержащих правовые позиции, а также в судебной практике Верховного Суда Республики Беларусь.

А.В. Мадьярова полагает, что «полномочие суда по обращению напрямую к «праву» является судебным нормотворчеством, а сформулированные таким способом правила составляют «судейское право» – «право, созданное судьями» (judg-made law). Поэтому судебное нормотворчество можно рассматривать в качестве пусть неизбежного, но все же «побочного продукта» теории разделения властей»⁹⁵.

Нормотворческие полномочия судебной власти официально не закреплены в нормативных актах, но это не может свидетельствовать о том, что судебная власть как ветвь государственной власти лишена таких полномочий фактически и практически. Как раз наоборот – высшие судебные органы, наряду с применением правовых норм, их толкованием, осуществляют также нормотворческую деятельность, восстанавливая справедливость нарушенных прав и свобод.

Под судебным нормотворчеством, т.о., следует понимать выработку высшими судебными органами общих норм правового регулирования, толкование норм в процессе своей деятельности (в определенном виде судопроизводства) с закреплением этих результатов в судебном акте⁹⁶.

⁹⁵ Мадьярова, А.В. Разъяснения Верховного Суда Российской Федерации в механизме уголовно-правового регулирования / А.В. Мадьярова. – СПб., 2002. – С. 90.

⁹⁶ Гук, П.А. Судебное нормотворчество: теория и практика: монография / П.А. Гук; под ред. Н.И. Матузова. – Пенза: ИИЦ ПГУ, 2009. – 147 с.

В.И. Анишина и Г.А. Гаджиев так определяют механизм судебного нормотворчества: суд осуществляет правосудие по конкретным делам – применяет нормативные источники, оценивает их с точки зрения правовой без дефектности (конституционности, законности, соответствия международным нормам и правилам); – выявляя дефект, использует различные процедуры преодоления; – разрешает дело; – далее решение используется при аналогичных случаях⁹⁷.

Прежде всего это связывается с деятельностью высших судебных органов, а именно Конституционного и Верховного судов.

В советской юридической науке, начиная с 40–50-х годов, предпринимались попытки представления руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР в качестве источника права. Такие постановления представляли собой довольно оригинальное явление – специфическую форму обеспечения единообразия судебной практики и законности в правоприменительной деятельности судебных органов, и практически все авторы, анализируя постановления Пленума, подчеркивали их «особую» природу.

В правовой доктрине Беларуси однозначного решения рассматриваемой проблемы также нет.

В.Н. Бибилло, например, полагает, что «судебная практика, выраженная в постановлениях Пленума Верховного Суда, является результатом правоприменительной деятельности всех судов, входящих в судебную систему. Решение каждого суда с применением норм права к конкретному жизненному случаю – это частица опыта, из которого складывается практика. Со временем повторяющиеся однотипные акты становятся устойчивыми и обобщаются Верховным Судом. Поскольку практикой является то, что стало правилом, руководящим разъяснениям внутренне присуща нормативность... Нормы, содержащиеся в руководящих разъяснениях Верховного Суда, являются своего рода модификацией норм права. Их можно отнести к интерпретационным нормам, в которых предписывается определенное понимание закона»⁹⁸.

Автор убеждена, что «существование судебного прецедента в усеченном виде, путем опубликования принципиальной части судебных актов, которые послужат для судей образцом к рассмотрению соответствующих уголовных дел, явится дополнительным компонентом к закону и приведет к усилению значимости справедливости при

⁹⁷ Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / Под ред. В. В. Ершова. – М., 2006. – С. 262.

⁹⁸ Бибилло, В.Н. Роль Пленума Верховного суда Республики Беларусь в совершенствовании судебной практики / В.Н. Бибилло // Судовы веснік. – 1998. – №3. – С.44.

осуществлении правосудия по уголовным делам. Что касается правосудия по гражданским делам, то ввиду его большей казуистичности, судебному прецеденту следует отвести такое место, которое, не отодвигая закон на задний план, имело бы важное значение»⁹⁹.

Не считает акты Верховного Суда источником права А.В. Егоров, Автор отрицает, что правовоположения, выработанные судебной практикой, могут перерасти в прецедент, в то время как, например, «для германской правовой системы характерна следующая ситуация: если какое-то правило неоднократно повторяется судебной практикой, то оно уже рассматривается в качестве обычая и подлежит применению наравне с законом»¹⁰⁰.

А.В. Егоров вполне оправданно замечает, что «сложившееся на основе толкования решение по определенному делу не является обязательным для применения в дальнейшем. Такое противоречие и приводит некоторых авторов к мысли, что сборники судебных решений должны быть источниками права. На самом же деле данные сборники являются ничем иным, как результатом правоприменительной судебной практики»¹⁰¹.

В соответствии со ст.58 Кодекса «О судоустройстве и статусе судей», Пленум Верховного Суда Республики Беларусь рассматривает материалы обобщения судебной практики, судебной статистики и дает в порядке судебного толкования судам общей юрисдикции разъяснения по вопросам применения законодательства.

Процедура формирования правовоположений (правовых позиций) Верховным Судом осуществляется при рассмотрении конкретных дел определенной категории, выработке постановлений Пленума. В соответствии со своими полномочиями Верховный Суд изучает и обобщает судебную практику, анализирует судебную статистику и дает разъяснения судам по вопросам применения законодательства, возникающим при рассмотрении судебных дел. Разъяснения Пленума Верховного Суда становятся для судов, правоохранительных органов и должностных лиц, применяющих закон, ориентирами для единообразного понимания и применения нормативного правового акта.

Разъяснения Пленума Верховного Суда, по сути, есть особая разновидность судебного толкования.

В условиях белорусской правовой действительности необходимо исходить из того, что при отсутствии соответствующего закона, устанавливающего принцип прецедента, вопрос об обязанности судей следовать предшествующим решениям Верховного Суда по конкретным делам является вопросом не позитивного права, а только судебной

⁹⁹ Бибило, В. Н. Правотворчество судей при осуществлении правосудия / В.Н. Бибило // Судовы веснік. – 1997. – № 2. – С.39–41.

¹⁰⁰ Егоров, А.В. Основы сравнительного правоведения: учеб. пособие / А.В. Егоров. – Новополоцк: ПГУ, 1999. – С. 122.

¹⁰¹ Там же. – С.151.

практики и практического удобства. Очевидно, что правило, налагающее на суд правовую обязанность следовать и применять определенные нормы и принципы, должно исходить не от судов.

Отечественная юридическая традиция (и это действительно так), всегда исходила из того, что опубликованные решения высших судебных органов служили для нижестоящих судов своеобразным образцом и всегда ими учитывались при разрешении дел аналогичных категорий. Это, безусловно, способствовало формированию и обеспечению единства судебной практики.

Следует четко представлять себе и то, что практика рассмотрения Верховным Судом конкретных дел играет роль источника права (в его материальном смысле) лишь *de-facto*, и такого рода убедительные (не связывающие) «квазипрецеденты» в неявной форме признавались и функционировали всегда. Но такая правовая позиция, пусть даже высказанная на самом высоком судебском уровне, для нижестоящего суда не является обязательной *de-jure*, и это означает, что речь не идет о прецеденте в его истинном значении, а всего лишь о своеобразном показательном примере того, как следует решать такое дело иным судам. Решение вышестоящего суда всего лишь «подсказка» того, как необходимо толковать нормы права нижестоящим судам в процессе правоприменения, и не более того.

Разграничение юридических свойств актов Верховного Суда позволяет сделать вывод о том, что в постановлениях Пленумов по вопросам обобщения складывающейся правоприменительной практики содержатся разъяснения наиболее сложных законодательных положений, в то время как в мотивировочной части решений этих судов по конкретным делам содержатся фрагменты казуального (но не нормативного) толкования законодательства.

Для того, чтобы судебная практика была признана источником права (здесь правильное употребить термин «форма права») или образцом толкования норм права, она должна существовать в объективной, нормативно заданной форме.

Исходя из вышесказанного, необходимо различать два понятия: «судейское право» и «прецедентное право». Если первое официально провозглашено и очень активно утверждает себя в системе норм через постановления Пленумов Верховного Суда, заключения Конституционного Суда, то роль и место прецедентного права может обсуждаться лишь в доктринальной плоскости, и на то есть веские причины.

Главный аргумент об отсутствии прецедентных норм в белорусской системе права сводится к тому, что любое судебное решение в условиях нашей правовой системы должно основываться только на законодательном акте. Судейское усмотрение допустимо лишь в ситуации, когда ввиду

отсутствия соответствующих норм дело необходимо решать по аналогии. Общеизвестно, что правовые системы романо-германского типа исходят из концепции *res judicata*, согласно которой судебное решение является обязательным только для сторон, участвующих в деле.

Таким образом, судебная практика, конечно же, очень важный фактор развития права, но признание ее в качестве источника (формы) права должно осуществляться только через законодательный акт.

Вообще, в странах с романо-германскими юридическими традициями за судебной практикой лишь в крайних случаях признавалась роль вспомогательного и вторичного источника права, и лишь немногие правовые системы пошли по пути признания положений судебной практики в качестве составляющей системы права. В частности, Гражданский Кодекс Испании предлагает судьям в случае обнаружения пробелов в праве обращаться к обычаю, судебному решению, общим принципам, т.е. указанный кодекс содержит перечень источников, к которым судья вправе обращаться. Напомним, в законодательстве Беларуси для судей никаких вариантов обращения к каким-либо судебным решениям не предусмотрено.

А.Н. Пугачев в связи с вышеизложенным замечает, все сказанное вовсе не означает, что надо выступать против легализации в белорусской системе права такого источника как судебный прецедент. Наоборот, представляется, что современная правовая жизнь с ее усложняющимися отношениями может наиболее эффективно управляться при развитости всех форм права, судебного прецедента в том числе

Один из важнейших правовых принципов требует, чтобы все однородные дела разрешались на основании одних и тех же правил. Поэтому разрешение отдельного дела в суде при отсутствии соответствующей нормы в законодательстве может при определенных условиях устанавливать этот самый прецедент, т.е. общую правовую норму для всех последующих аналогичных случаев. Законодатель, понимая неразрешимость задачи охватить регулированием все сферы общественной и государственной жизни, может положительно решить вопрос о существовании судебного прецедента.

Таким образом, проблема состоит лишь в том, каким образом имплементировать судебный прецедент в действующую систему источников белорусского права, в какой форме это надлежит сделать, и какое место в иерархии источников должно быть отведено такому правовому феномену¹⁰².

По иному следует рассматривать правообразующую роль Конституционного Суда.

¹⁰² Пугачев, А.Н. Правотворческий процесс: учеб.-метод. комплекс для студентов юрид. спец. / [в авторской ред.]; М-во образования Республики Беларусь, Учреждение образования «Полоцкий государственный университет». – Новополоцк: ПГУ, 2010. – С.171–172.

Хотя формально Конституционный Суд не наделен нормотворческими полномочиями, давая толкование конституционных норм и формулируя правовые позиции по рассматриваемым им вопросам, он развивает законодательство и дополняет действующие источники конституционного права. В связи с этим, более верно теоретически считать, что решения Конституционного Суда являются источниками права.

Таким образом, можно отметить, что постановления Конституционного Суда, содержащие правовые позиции, которыми преодолевается пробел в законе, в случае признания закона (нормы права) неконституционным, обладают характерными признаками прецедента, что позволяет руководствоваться ими в практических ситуациях для урегулирования общественных отношений.

Белорусский законодатель исключил акты Конституционного суда из сферы действия Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» 2018 года. В связи с этим, вопрос о месте решений Конституционного суда в правовой иерархии НПА Республики Беларусь, может рассматриваться только теоретически.

Как отмечает А.Н.Пугачев, из всех видов решений Конституционного Суда основным является заключение, обладающее отличной от других решений юридической природой, поскольку вследствие вынесения заключения Конституционным Судом нормативные правовые акты, признанные им неконституционными, утрачивают свою юридическую силу. Только такой акт правосудия может именоваться источником права и претендовать на свое место в системе нормативных актов, принятых органами судебной власти в Республике Беларусь наряду с постановлениями Пленумов Верховного Суда Республики Беларусь¹⁰³.

Юридическая сила заключений Конституционного Суда характеризуется верховенством в системе законодательства (после Конституции) и приоритетом по отношению к постановлениям Верховного Суда. Заключение Конституционного Суда об утрате юридической силы законодательного либо управленческого акта – это решение нормативного характера, стоящее выше отменяемого нормативного акта. По своей юридической силе заключения очень напоминают конституционные законы, в сущности, являя собой их нетрадиционную разновидность.

Такая ситуация характерна и для западноевропейской юридической теории в целом, когда встает вопрос о включении судебной сферы в рамки иерархии правовых актов. Например, Ж.-Л. Бержель, занимаясь проблемой «встроенности» решений Конституционного Совета Франции в систему

¹⁰³ Пугачев, А.Н. Правотворческий процесс: учеб.-метод. комплекс для студентов юрид. спец. / [в авторской ред.]; М-во образования Республики Беларусь, Учреждение образования «Полоцкий государственный университет». – Новополоцк: ПГУ, 2010. – С. 124.

законодательства пишет о том, что «их (решения) можно считать надзаконными и постконституционными»¹⁰⁴.

Наряду с верховенством в системе законодательства (на постконституционном уровне) заключения Конституционного Суда обладают и большей юридической силой по отношению к актам Верховного Суда.

Данное утверждение, во-первых, основывается на тех положениях законодательства, где закрепляются полномочия Верховного Суда по обращению в Конституционный Суд относительно проверок на предмет конституционности актов, подлежащих судебному применению, а также обязанность этих органов руководствоваться решениями, принятыми Конституционным Судом¹⁰⁵.

Во-вторых, часть 4 статьи 116 Конституции Республики Беларусь предусматривает ситуацию, при которой постановления Пленумов Верховного Суда могут быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде и, соответственно, в случае подтверждения последним их неконституционной природы должны подлежать отмене на общих основаниях.

В-третьих, характер заключений Конституционного Суда отличается преюдициальным свойством, что также может быть оценено в контексте положения об особой юридической силе заключений Конституционного Суда в сравнении с актами других судебных органов. Преюдициальность заключений Конституционного Суда как следствие их обязательности означает, таким образом, недопустимость оспаривания сторонами, иными лицами, участвующими в деле, в другом процессе фактов и правоотношений, установленных решением Конституционного Суда, вступившим в законную силу. Вывод о преюдициальном характере заключений Конституционного Суда основан на учете двух качеств решений такого рода: а) их обязательности для всех субъектов права; б) недопустимости обжалования решений Конституционного Суда в какой-либо инстанции¹⁰⁶.

В-четвертых, нормы, содержащиеся в заключениях Конституционного Суда, отличаются по юридическим качествам от норм, содержащихся в постановлениях Верховного Суда. Во втором случае речь идет о своеобразных интерпретационных нормах, устраняющих двусмысленности в понимании закона правоприменителями, и они не направлены на изменение, дополнение либо отмену норм права, содержащихся в разъясняемых законодательных актах. В то же время, нормы, содержащиеся в резолютивной части заключений Конституционного Суда о неконституционности того или иного нормативного акта, прекращают

¹⁰⁴ Бержель, Ж.Л. Общая теория права / под общ. ред. В. И. Даниленко; пер. с фр. Г.В. Чуршокова. – М.: NOTA BENE. – 2000. – С.176.

¹⁰⁵ О Конституционном судопроизводстве: Закон Республики Беларусь, 8 января 2014 г. № 124-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 85.

¹⁰⁶ О Конституционном судопроизводстве: Закон Республики Беларусь, 8 января 2014 г. № 124-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 85.

действие норм оспариваемого акта, и поэтому могут рассматриваться как разновидность оперативных норм.

По своей юридической силе постановления Пленумов Верховного Суда нельзя поставить на один уровень с заключениями Конституционного Суда, к тому же эти акты не обязательны для других судов иной юрисдикции при рассмотрении конкретных дел, так как они самостоятельно толкуют законодательство в порядке делегированных полномочий.

Особо подчеркнем и окончательный характер заключений Конституционного Суда, поскольку они не могут быть отменены или изменены не только другими органами государственной власти, но даже и самим Конституционным Судом, в то время как постановления Пленумов Верховного Суда могут быть оспорены Конституционным Судом в установленных законом процессуальных формах. Именно невозможность пересмотра (в общепринятом его понимании и по общему правилу) заключений Конституционного Суда является важным условием сохранения стабильности и последовательности правового регулирования, существенной гарантией его независимости, исключительного юридического свойства принимаемых им решений.

Можно сделать вывод о том, что нормы, содержащиеся в постановлениях Пленумов Верховного Суда, в отличие от норм заключений Конституционного Суда, хотя и обладают значительной степенью обобщенности, в меньшей мере способны воздействовать на процесс правового регулирования общественных отношений.

Таким образом, иерархичность нормативных актов судебной власти соотносится не столько с иерархичностью соответствующих государственных органов, от которых исходят данные акты, сколько с аналогичным качеством самой системы законодательства Республики Беларусь.

Иерархичность в подсистеме актов судебной власти заключается в том, что одни, отдельно взятые акты (заключения Конституционного Суда) обладают большей юридической силой, чем другие (постановления Пленумов Верховного Суда), и в случае возникновения коллизий между ними преимущество всегда оказывается на стороне первых по сравнению с последними.

2. Значение деятельности Конституционного Суда

Республики Беларусь в правотворческом процессе в Республике Беларусь

Как известно, Конституция Республики Беларусь была принята 15 марта 1994 г. Она закрепила новую систему органов власти, в том числе Конституционный Суд.

С учетом расхождения мнений членов Конституционной комиссии о природе Конституционного Суда, этот суд был отнесен не к органам

судебной власти, а к органам государственного контроля и надзора (раздел VI Конституции). При этом статус Конституционного суда определялся в отдельной главе 6 (статьи 125-132).

В новой редакции Конституции от 24 ноября 1996 г. Конституционный Суд был отнесен к органам судебной власти. Его организации и деятельности была посвящена объемная статья 116 в конце главы «Суд».

Формирование Конституционного Суда было отнесено к компетенции Президента (6 судей, включая должность Председателя суда) и верхней палаты Парламента – Совета Республики (6 судей).

Летом 2008 г. компетенция Конституционного Суда была расширена на основании президентского декрета № 14 от 26 июня 2008 г. «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь». В соответствии с декретом Конституционный Суд получил право осуществлять предварительный конституционный контроль законов, принятых палатами Парламента до их подписания Президентом. Собственно этой работой конституционные судьи, в основном, и занимаются.

Граждане Республики Беларусь до сих пор не имеют права непосредственно обращаться в Конституционный Суд с целью проверки нормативных актов, которые нарушают их права и свободы. В то же время уполномоченные субъекты (Президент, Правительство, палаты Парламента, Верховный Суд) практически не обращаются в Конституционный Суд, хотя поводов для этого более чем достаточно.

За двадцатипятилетний период деятельности Конституционный Суд принял 74 заключения и 1373 решения, из них:

- 50 заключений о несоответствии Конституции нормативных правовых актов (их отдельных положений);
- 19 заключений о соответствии Конституции нормативных правовых актов (их отдельных положений).

Инициаторами рассмотрения дел, по которым Конституционным Судом приняты заключения, выступили:

- Президент Республики Беларусь – 14;
- Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь – 12;
- Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь – 1;
- Верховный Суд Республики Беларусь – 5;
- Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь – 10;
- Совет Министров Республики Беларусь – 3.

За последнее десятилетие активность уполномоченных субъектов на внесение предложений в Конституционный Суд для дачи заключений невелика.

Последнее такое предложение было в 2014 г., с ним обратилась Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь. Поводом послужило инициативное обращение гражданина в Палату представителей, который обратился к уполномоченному субъекту на внесение предложения в Конституционный Суд в порядке косвенного доступа к конституционному правосудию.

В Послании о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь за 2018 г. сделан акцент на том, что судами общей юрисдикции практически не реализуются положения части второй ст.112 Конституции, предусматривающие, что если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, то он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным.

Предложений от Верховного Суда и иных судов общей юрисдикции во исполнение ст.112 Конституции в 2018 г. И предыдущие годы в Конституционный Суд не поступало.

С июля 2008 г. В компетенцию Конституционного Суда входит осуществление обязательного предварительного контроля конституционности законов, принятых Парламентом, до их подписания Президентом Республики Беларусь.

В рамках осуществления обязательного предварительного контроля конституционности законов проверены 8 кодексов, 158 общих и специальных законов, 403 закона о внесении изменений и дополнений в законодательные акты.

За одиннадцать лет осуществления такого контроля Конституционным Судом принято 569 решений (без учета законов о ратификации). В данных решениях Конституционным Судом сформулировано 217 правовых позиций, в которых обращается внимание законодателя и правоприменителей на выявленные случаи правовой неопределенности, пробелы и коллизии, необходимость обеспечения единообразной правоприменительной практики.

Некоторые суждения по дальнейшему развитию института конституционного контроля в Республике Беларусь¹⁰⁷.

О праве суда рассматривать конституционные жалобы.

В законодательстве Республики Беларусь вместо института конституционной жалобы применяется так называемый косвенный доступ граждан к органу конституционной юстиции.

В соответствии с ч. 4 ст. 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей, главой 5 Закона «О конституционном судопроизводстве» гражданам предоставляется право обращаться с предложением о проверке

¹⁰⁷ Пастухов, М.И. Особенности судебного конституционного контроля в Республике Беларусь / М.И. Пастухов // Studia Politologiczne. – 2018. – Vol. 48.

конституционности нормативного акта через уполномоченных субъектов (Президента, Правительство, палаты Парламента, Верховный суд).

На практике граждане достаточно активно пользуются этим правом.

Например, в 2018 г., по данным Конституционного Суда, было 78 инициативных обращений к уполномоченным субъектам. Однако эти субъекты не считали возможным направить их в Конституционный Суд для рассмотрения в рамках конституционного судопроизводства. Такая пассивность уполномоченных органов наблюдалась и в предыдущие годы: в 2017 г. – 72 обращения, в 2016 г. – 72, в 2015 г. – 59. При этом, ни одно из обращений граждан не было направлено в Конституционный Суд.

В этой связи следует объяснить, почему уполномоченные органы не решаются «тревожить» Конституционный Суд своими и «чужими» (от граждан) обращениями. Можно назвать несколько причин.

Во-первых, в белорусской реальности господствует неуважительное отношение государственных органов к правам и свободам граждан. И это несмотря на то, что на государственные органы и должностных лиц возлагается конституционная обязанность «...в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности» (ч. 2 ст. 58 Конституции).

Во-вторых, в инициативных обращениях нередко ставится вопрос о проверке конституционности президентских декретов и указов, законов парламента, постановлений правительства. Это может повлечь за собой признание их целиком или отчасти противоречащими Конституции. Тем самым, Конституционный Суд будет поставлен перед сложным выбором: выступить против позиции «сильных органов власти» или без достаточных оснований отклонить обращение граждан.

В-третьих, признание указанных нормативных актов неконституционными может развенчать создаваемый белорусскими властями миф об состоянии конституционной законности в стране. Об этом по окончании календарного года Суд готовит послание Президенту и Парламенту.

Нынешний состав Конституционного Суда, понимая ненормальность такого положения дел, в своем послании о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2018 году предложил рассмотреть вопрос о наделении граждан правом на прямое обращение в Конституционный суд.

Многие белорусские исследователи выступают за введение института конституционной жалобы (в частности, Г.А. Василевич, А.Н. Пугачев, И.И. Пляхимович, М.И.Пастухов).

О праве суда толковать нормы Конституции.

О таком праве органов конституционной юстиции говорится в законодательстве многих стран Восточной Европы. Так, правом официального толкования Конституции обладает Конституционный Суд

Российской Федерации. Основанием для этого является запрос уполномоченных субъектов: Президента, палат Парламента, Правительства, органов законодательной власти субъектов федерации. Толкование Конституции, оформленное в решении Конституционного Суда, имеет обязательный характер для всех государственных органов, местного самоуправления, юридических и физических лиц.

Соответствующим правом наделяются конституционные суды Азербайджана, Молдовы, Казахстана, Украины.

К сожалению, Конституционный Суд Республики Беларусь не наделен правом толкования Конституции. Отсутствие такого права нынешний состав суда пытается компенсировать практикой формирования так называемых правовых позиций, которые получили распространение в деятельности Конституционного суда Российской Федерации.

По мнению председателя Конституционного Суда Республики Беларусь П.П. Миклашевича, правовая позиция, содержащаяся в решении, принятом в порядке предварительного конституционного контроля законов, представляет собой результат выявления конституционно-правового смысла нормы права (закона), который может применяться для упреждения коллизий при последующем правоприменении, обеспечения единообразной правоприменительной практики, устранения пробелов в правовом регулировании.

В качестве примера можно привести извлечение из Послания Конституционного Суда о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2017 году. Так, проверяя конституционность положений Закона от 28 декабря 2017 г., в соответствии с которым вносились изменения в Закон «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции», Конституционный Суд исходил из сформулированных им правовых позиций. Согласно им, с учетом принципа пропорциональности правовые ограничения, какими бы ни были основания для их установления, должны обеспечивать должный баланс интересов граждан и государства. В то же время ограничения конституционных прав должны быть юридически допустимыми, социально оправданными, адекватными, соизмеримыми и необходимыми для защиты других конституционно значимых ценностей, а также отвечать требованиям справедливости.

По примеру других постсоветских стран, Конституционный Суд Республики Беларусь должен быть вправе давать официальное толкование норм Конституции по запросам уполномоченных субъектов. Для этого следует предусмотреть специальную процедуру судопроизводства.

В новейшей истории Беларуси трижды вносились поправки в Конституцию и трижды через республиканские референдумы. Они имели место в мае 1995 г., ноябре 1996 г. и октябре 2004 г. Инициатором референдумов во всех случаях выступал А.Г. Лукашенко. При этом

широкие слои общества, в том числе политическая оппозиция, выступали против проведения референдумов. Конституционность выносимых на референдум вопросов, как и достоверность их итогов, вызывала сомнения.

С целью недопущения подобного произвола целесообразно наделить Конституционный Суд правом осуществлять обязательную проверку проектов изменений и дополнений в Конституцию, а также формулировок вопросов, выносимых на республиканские референдумы.

О праве суда давать заключения относительно законности выборов и референдумов.

В ряде постсоветских стран(в частности, Армении, Азербайджане, Молдове) органы конституционной юстиции участвуют в проверке конституционности (законности) выборов президента и депутатов парламентов. Например, Конституционный Суд Республики Молдова уполномочен принимать решения о признании/непризнании мандатов депутатов, а также президента в случае нарушения законодательства о выборах.

Такое полномочие представляется весьма актуальным для Республики Беларусь. Дело в том, что по оценкам международных экспертов от ОБСЕ и Совета Европы «белорусские» выборы, начиная с ноября 1996 года, не признавались отвечающими международным стандартам выборов (Копенгагенским критериям, принятым в июне 1993 г.). Прошедшие в ноябре 2019 г. парламентские выборы также получили негативную оценку наблюдателей от БДИП ОБСЕ и Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Одним из «слабых мест» в избирательном законодательстве и практике его применения международные и независимые эксперты называют неэффективность судебного обжалования решений и действий избирательных комиссий.

В этой связи целесообразно ввести в практику деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь рассмотрение жалоб кандидатов в депутаты (в президенты) на нарушение их избирательных прав в ходе выборов и подсчета голосов, а также инициативных групп граждан на нарушение законодательства в ходе проведения республиканских референдумов.

При рассмотрении таких жалоб Конституционный Суд вынужден будет исследовать не столько вопросы соблюдения конституционных норм, сколько фактические обстоятельства, связанные с применением избирательного законодательства. Это, безусловно, усложнит работу суда, учитывая острую нехватку времени для проверки законности итогов выборов. Тем не менее, это полномочие суда станет важной гарантией реализации и защиты избирательных прав граждан.

По итогам рассмотрения жалоб Конституционный Суд вправе выносить заключения о законности/незаконности выборов как в отдельных округах, так и в целом по республике (это будет касаться, прежде всего, президентских выборов.). Соответствующее заключение суд может вынести относительно результатов референдума.

Иные полномочия Конституционного Суда.

Органы конституционной юстиции постсоветских республик наделены и другими полномочиями. В частности, они могут разрешать споры между государственными органами относительно сферы их компетенции (напр., Армения, Азербайджан), давать заключения относительно оснований для отрешения от должности президента (напр., Армения, Казахстан, Украина), решать вопрос о конституционности деятельности политической партии (напр., Молдова).

Однако на практике указанные полномочия конституционными судами не применялись, что свидетельствует об их «резервном» характере. Тем не менее, опыт правового регулирования компетенции судов этих стран может быть полезен.

Так, в Беларуси актуальной является проблема отказа в регистрации новых политических партий и иных общественных объединений. Министерство юстиции нередко отказывает в их регистрации, ссылаясь на ошибки и неточности в представленных документах. Характерным примером может служить семикратный отказ в регистрации партии белорусских христианских демократов. Последующие жалобы в Верховный Суд во всех случаях оказались безрезультатными.

Целесообразно наделить Конституционный Суд Беларуси правом рассматривать обращения инициативных групп по созданию политических партий и иных общественных объединений на предмет соответствия Конституции и законам их целей и задач. Вынесение судом заключения Суда о конституционности проверяемых вопросов должно влечь за собой государственную регистрацию политических партий и иных объединений. В то же время регистрирующий орган – Министерство юстиции Республики Беларусь – вправе обратиться в Конституционный Суд с предложением проверить конституционность целей и задач действующих политических партий и иных объединений.

Одним из спорных полномочий Конституционного Суда Республики Беларусь является право представлять по итогам календарного года Послание о состоянии конституционной законности в стране. Указание на этот счет содержится в ст. 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей.

В своих первых Посланиях Конституционный Суд давал объективную оценку правовой ситуации в стране. В Послании за 1995 год суд, в

частности, признал, что «состояние конституционной законности в республике не может быть признано удовлетворительным»

Новый состав Конституционного Суда, сформированный после ноябрьского референдума 1996 г., изменил содержание и тональность посланий о состоянии конституционной законности в стране. По сути, вне критики суда оказались правовые акты, издаваемые главой государства. В Конституционный Суд практически перестали обращаться уполномоченные на то субъекты. Правда, увеличился поток жалоб от граждан и организаций, которые суд не вправе был рассматривать по существу.

Работа Конституционного Суда стала незаметной и малоэффективной. О нем общественность вспоминала лишь тогда, когда он по итогам календарного года обращался с посланием к Президенту и палатам Парламента.

В качестве иллюстрации можно отметить некоторые тезисы из Послания о состоянии конституционной законности в Беларуси в 2018 году. Так, во вводной части давалась оценка правовой ситуации в стране. Среди прочего говорилось, что ... продолжается процесс формирования демократического социального правового государства на конституционных положениях о народовластии, принципах разделения властей и взаимодействия ветвей государственной власти, всестороннем развитии личности как главного субъекта конституционных правоотношений.

В реальности конституционные судьи в течение 2018 года проверили на предмет соответствия Конституции 40 законов, принятых палатами парламента. По сути, это вся работа суда в этом году.

В Послании говорится также о правовых позициях Конституционного Суда. Так, суд обращал внимание законодателя на необходимость ... создания действенных правовых механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществление конституционализации общественных отношений в различных сферах.

В завершающей части Послания суд высказал ряд соображений по развитию законодательства. Среди них: ...нормотворческим органам следует всесторонне раскрывать потенциал Конституции в правовом регулировании различных сфер жизнедеятельности общества и государства; ...оптимально использовать влияние как государственно-правового воздействия, так и действие внутренних механизмов саморегуляции; ...при установлении ограничений прав и свобод граждан необходимо неукоснительно обеспечивать соблюдение принципа пропорциональности, то есть разумной соразмерности ограничений, не искажающей сути конституционных прав и свобод....

По мнению автора, такие пустые и абстрактные послания никому не нужны. Тем не менее, по итогам года Конституционный Суд должен подводить итоги своей работы и давать оценку правовой ситуации в стране.

О субъектах, уполномоченных на обращение в суд.

Данный вопрос имеет принципиальное значение при регламентации деятельности органов конституционной юстиции, и важно учесть всех субъектов, которые могут участвовать в деле обеспечения конституционной законности в стране.

При образовании Конституционного Суда Республики Беларусь в состав уполномоченных субъектов входили: Президент Республики Беларусь, Председатель Верховного Совета (парламента) Республики Беларусь, постоянные комиссии Верховного Совета, депутаты Верховного Совета в количестве 70 депутатов, Правительство, Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд, Генеральный Прокурор. Наиболее активными из них оказались Председатель Верховного Совета и группы депутатов Верховного Совета. К тому же Конституционный Суд мог возбудить дело по своему усмотрению, что впоследствии послужило поводом для обвинения его «в политиканстве».

После проведения референдума 1996 года и введения в действие новой редакции Конституции из указанного списка субъектов были исключены Председатель Парламента (Парламент стал называться Национальным собранием Республики Беларусь.), постоянные комиссии Парламента, группы депутатов, Генеральный прокурор. Новый состав Конституционного Суда был лишен права по собственной инициативе возбуждать дела. На практике это привело к тому, что уполномоченные органы стало редко обращаться в Конституционный Суд, а после 2007 г. и вовсе перестали обращаться.

В настоящее время в Конституционный Суд Республики Беларусь обращаются исключительно граждане по вопросам конституционности отдельных нормативных правовых актов или нарушения их конституционных прав и свобод. Однако по закону они не являются уполномоченными субъектами, в силу чего суд отказывается принимать их обращения к рассмотрению. Г.А. Василевич, бывший председатель Конституционного Суда Республики Беларусь (1997-2008 гг.), предлагает наделить правом обращения в Конституционный Суд Генерального Прокурора, а также уполномоченного по правам человека, когда такая должность будет введена в Республике.

В соответствии со ст. 112 Конституции Республики Беларусь право обращения в Конституционный Суд имеет суд общей юрисдикции при условии, если при рассмотрении конкретного дела придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции. Однако для реализации этого права предусмотрен достаточно сложный порядок постановки такого

вопроса через вышестоящие судебные инстанции. На практике это привело к тому, что суды с 1994 года ни разу не поставили вопрос о неконституционности подлежащих применению нормативных актов. В этой связи следует подумать об упрощении порядка обращения судов в Конституционный Суд Республики Беларусь.

В условиях Беларуси для эффективного обеспечения конституционной законности в стране правом обращения в суд должны обладать многие субъекты, в том числе: Президент Республики Беларусь; Председатель Парламента; определенное количество депутатов Парламента; Председатель Правительства; председатели высших судов; Генеральный Прокурор; Уполномоченный по правам человека (когда такая должность будет введена в Беларуси); политические партии, а также инициативные группы граждан (в части проверки законности выборов и проведения референдумов), граждане (в части конституционной жалобы).

О порядке формирования Конституционного Суда

В постсоветских странах выработались свои подходы к формированию органов конституционной юстиции. Например, в Армении члены Конституционного Суда (9 чел.) избираются Парламентом по равным квотам: от Президента, Правительства и от Общего собрания судей. В Казахстане «своих» представителей в Конституционный Совет выдвигают Президент и палаты Парламента. Каждые три года состав Конституционного совета обновляется наполовину. В Российской Федерации кандидатуры членов Конституционного Суда представляются Президентом РФ на утверждение верхней палаты Парламента без ограничения срока. Такой же порядок формирования Конституционного Суда действует в Азербайджане (при этом судьи избираются на 15 лет). В Украине члены Конституционного Суда выдвигаются в количестве 6 человек от Президента, Парламента и Съезда судей. В Республике Молдова Конституционный Суд формируется путем представления кандидатов от Парламента, Правительства и Высшего Совета Магистратуры. В Кыргызской Республике действует Конституционная Палата Верховного Суда в составе 11 судей. Ее состав избирается Парламентом по предложению Президента.

В Республике Беларусь на первоначальном этапе Конституционный Суд в составе 11 судей избирался Парламентом из неограниченного списка претендентов. После ноябрьского референдума 1996 г. и введения новой редакции Конституции порядок формирования Конституционного Суда изменился. Шесть судей, включая Председателя суда, получил право назначать Президент, шесть остальных судей избирает на безальтернативной основе верхняя палата Парламента.

Как показала практика, такой порядок стал удобной формой продвижения на должности судей угодных главе государства юристов. Для сведения: действующий Председатель Конституционного Суда

П.П. Миклашевич в январе 2018 г. был переназначен на должность третий раз сроком на пять лет.

Очевидно, что порядок формирования Конституционного Суда Республики Беларусь следует изменить с целью обеспечения реальной независимости суда. По мнению автора, оптимальным вариантом является избрание членов Конституционного Суда Парламентом на конкурсной основе по рекомендации высшего органа судейского самоуправления. Эффективным способом ротации кадров в Конституционном Суде может быть избрание судей на относительно небольшой срок, например, шесть лет, с сохранением права бывших судей участвовать в очередных выборах. При этом Председатель суда и заместители Председателя должны избираться самими судьями.

Некоторые выводы

По мнению А.Е. Вашкевича, который провел экспертный анализ деятельности Конституционного Суда, на протяжении его 25-летней истории, Конституционный суд вносил важный вклад в обеспечение верховенства Конституции, защиту основных прав и свобод личности, играл существенную роль в обеспечении принципа разделения властей (...) лишь на первом этапе своей деятельности (1994-1996 гг.)¹⁰⁸.

Конституционный Суд Республики Беларусь был окончательно преобразован после формирования третьего состава судей в феврале 2008 г. и издания декрета № 14 от 26 июня 2008 г., в соответствии с которым была значительно расширена компетенция Конституционного Суда. С того времени Конституционный Суд занимался работой по проверке конституционности законов, принятых палатами Парламента до их подписания главой государства. За этот период не было выявлено ни одного закона, который бы противоречил Конституции. При этом, по мнению независимых юристов, среди принятых законов имелось немало таких, которые ограничивали конституционные права и свободы граждан.

И.И. Пляхимович считает, что предусмотренная Основным законом модель органа конституционного правосудия в Беларусь заменена на экспертно-консультативную роль Конституционного суда, излагающего свое мнение о соответствии нормативных правовых актов Конституции и вносящего предложения по совершенствованию законодательства¹⁰⁹.

С учетом вышеизложенного, имеется необходимость создать новую правовую модель органа конституционного правосудия в Республике Беларусь, которая будет обеспечивать претворение в жизнь конституционных норм, разъяснять их правовой смысл, надежно защищать права и свободы граждан.

¹⁰⁸ Вашкевич, А.Е. Конституционная юстиция в Республике Беларусь / А.Е. Вашкевич // Конституционная юстиция в странах Восточной Европы: проблемы теории и практики. – М.: НОРМА, 2019. – С.28.

¹⁰⁹ Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь: в 2 т., Т. 2. – Минск, 2015. – С.43.

Тема 8

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И ОПТИМИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА

1. Организационно-методическое и правовое обеспечение правотворческой деятельности в Республике Беларусь.
2. Современное законодательство Республики Беларусь: общая характеристика.
3. Кодификационная деятельность и проблемы совершенствования системы законодательства Республики Беларусь.
4. Развитие и совершенствование правовой информатизации; формирование единого информационно-правового пространства.

1. Организационно-методическое и правовое обеспечение правотворческой деятельности в Республике Беларусь

Государственную координацию нормотворческой деятельности осуществляют Президент Республики Беларусь и уполномоченные им государственные органы в пределах предоставленных им полномочий.

Методическое руководство нормотворческой деятельностью, в том числе деятельностью по применению требований нормотворческой техники, осуществляется Национальным центром законодательства и правовых исследований¹¹⁰.

Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (НЦЗПИ) был создан в декабре 2007 г. «в целях повышения эффективности правотворческой деятельности и усиления роли правовой науки в обеспечении социально-экономического и общественно-политического развития республики» на базе Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь путем присоединения к нему государственного научного учреждения «Институт государства и права Национальной академии наук Беларуси». В НЦЗПИ в качестве структурного подразделения создается Институт правовых исследований, осуществляющий научные исследования в области права и подготовку научных работников высшей квалификации.

В соответствии с п. 1 Положения о Национальном центре законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630 «О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права», НЦЗПИ является научно-практическим государственным учреждением, обеспечивающим подготовку проектов законодательных актов в Республике Беларусь, методическое руководство нормотворческой деятельностью, проведение научных иссле-

¹¹⁰ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 34.

дований в области права и подготовку научных работников высшей квалификации.

Таким образом, поскольку Институт государства и права НАН Беларуси прекратил свое самостоятельное существование, можно вести речь о том, что академическая наука (Институт правовых исследований НЦЗПИ) будет и в дальнейшем развиваться в значительной степени под воздействием потребностей совершенствования правотворческой деятельности и развития белорусского законодательства.

Скоординированность нормотворческой деятельности в Совете Министров Республики Беларусь (в системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь) обеспечивает Министерство юстиции.

Правовое регулирование правотворческой деятельности.

В Республике Беларусь закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» принят в 2000 году. В 2018 – принят новый одноименный Закон.

Кроме того, правовому регулированию правотворческой деятельности посвящен ряд декретов и указов: Указ Президента Республики Беларусь от 23 июня 1998 г. № 327»Об утверждении Положения о порядке рассмотрения Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов»; Указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369» О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь»; Указ Президента Республики Беларусь от 13 июля 1999 г. № 389»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 14 декабря 1999 г. № 724 «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 29 мая 2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь»; Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов»; Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 712 «О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь»; Указ Президента Республики Беларусь от 6 июня 2011 г. № 230»О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы»; Указ Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 105 «О банке данных проектов законов Республики Беларусь»; Декрет Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3»О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь».

В разработке нормативной базы правотворческого процесса следует отметить активную роль структур, осуществляющих организационно-методическое руководство правотворческой деятельностью в Республике Беларусь, прежде всего Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь; именно в годы его существования разрабатывались и принимались указанные выше нормативные правовые акты.

По интенсивности внесения изменений и дополнений в указанные выше нормативные правовые акты можно видеть, что правовое регулирование отношений в сфере правотворческой деятельности постоянно совершенствуется.

2. Современное законодательство Республики Беларусь: общая характеристика

Правовой массив Республики Беларусь составляют более 227,5 тысяч правовых актов.

По состоянию на середину 2019 г. в Республике Беларусь принято 2736 законов, 360 декретов, 6037 указов, шесть директив (указов программного характера), 4000 международных договоров разного уровня.

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.

В целях реализации конституционной нормы, предусматривающей обязательность опубликования нормативных правовых актов государственных органов, с 1999 г. в стране издается Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, представляющий собой официальный инкорпорированный сборник, формируемый по хронологическому принципу. Национальный реестр правовых актов включают не только нормативные правовые акты высших государственных органов, но и нормативные правовые акты министерств и ведомств, местных органов власти и управления.

Национальный реестр состоит из десяти разделов, в каждый из которых включаются правовые акты определенного вида:

1. Раздел первый:

- Конституция Республики Беларусь;
- решения республиканских референдумов;
- декреты, указы, распоряжения Президента Республики Беларусь;

2. Раздел второй:

- законы Республики Беларусь;

3. Раздел третий:

- международные договоры Республики Беларусь;
- 4. Раздел четвертый:
 - постановления Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь;
 - постановления Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь;
- 5. Раздел пятый:
 - постановления Совета Министров Республики Беларусь;
 - распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь;
- 6. Раздел шестой:
 - заключения и иные решения Конституционного Суда, за исключением запросов, требований и других решений процедурного характера;
 - постановления Пленума Верховного Суда по вопросам применения законодательства Республики Беларусь, возникающим при рассмотрении судебных дел;
- 7. Раздел седьмой:
 - правовые акты Администрации Президента Республики Беларусь;
 - нормативные правовые акты Комитета государственного контроля, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, Управления делами Президента Республики Беларусь, иных государственных органов, непосредственно подчиненных (подотчетных) Президенту Республики Беларусь;
- 8. Раздел восьмой:
 - нормативные правовые акты Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления;
- 9. Раздел девятый:
 - нормативные правовые акты областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового территориального уровня;
 - решения, принятые областным, Минским городским, районным, городским (городов областного подчинения) референдумом;
- 10. Раздел десятый: иные правовые акты Республики Беларусь, являющиеся нормативными.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19 января 1999 г. №34 с 1 января 1999 г. в Республике Беларусь формируется Свод законов Республики Беларусь. Исполнители: Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, Национальный центр правовой информации и Министерство юстиции. Официальное издание осуществляется с 1 января 2008 г. как полное систематизированное собрание законодательных актов Республики Беларусь.

Развитие правовой системы Республики Беларусь последнее десятилетие основывается на Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, одобренной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205¹¹¹.

Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь способствовала созданию национальной практически применимой теории совершенствования законодательства, решению актуальных проблем функционирования правовой системы Республики Беларусь, совершенствованию законодательства в соответствии с принципами демократического социального правового государства, повышению эффективности правового регулирования общественных отношений.

В развитие положений Концепции сформировано качественно новое законодательство, существенно обновлен нормативный массив, созданы новые и претерпели качественное изменение существующие отрасли и институты законодательства, осуществлена систематизация законодательства, итогом которой стало принятие 26 кодексов. Проведены мероприятия по замене применявшихся на территории Республики Беларусь нормативных правовых актов СССР и БССР нормативными правовыми актами Республики Беларусь.

Государством также приняты иные меры, позволившие вывести нормотворческий процесс на качественно новый уровень, среди которых: ежегодное планирование законопроектной деятельности, проведение обязательной юридической и криминологической экспертиз проектов нормативных правовых актов, прогнозирование финансово-экономических и иных последствий принятия нормативных правовых актов, внедрение в нормотворческую деятельность требования системности и комплексности правового регулирования общественных отношений, использование в нормотворческой практике прогрессивных информационных технологий, обеспечение реализации права граждан на получение полной, достоверной и своевременной правовой информации. Повышению уровня правовой культуры способствовало закрепление в законодательном акте единых технико-юридических требований к оформлению всех видов нормативных правовых актов.

Вместе с тем социально-экономические и политические изменения, произошедшие в мире за последнее десятилетие, диктуют необходимость выработки основных общетеоретических положений и стратегических направлений развития правовой системы Республики Беларусь на современном этапе, акцентирования внимания общественности на идеологических аспектах правовой политики, формирования адекватного происходящим в мире процессам правопонимания, внедрения новых методологических подходов к совершенствованию законодательства.

¹¹¹ О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Как полагают конституционалисты, назрела необходимость принятия новой Концепции совершенствования национального законодательства.

Утвержденная в 2002 г. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь была рассчитана на 2001-2005 гг. Дальнейшие направления совершенствования источников белорусского права следует, как полагает, например, Г.А. Василевич, определить в новой Концепции, подготовленной с учетом принципов и норм Конституции, программных законодательных актов»¹¹².

Современное состояние системы права и системы законодательства Республики Беларусь.

Важными особенностями развития системы права и системы законодательства Республики Беларусь являются:

- восприятие передовых научных конструкций современных правовых систем с учетом особенностей развития национальных правовых традиций;
- выработка новых критериев формирования системы права в условиях глобализации мировой экономики в целях защиты национальных интересов Республики Беларусь;
- формирование системы права с учетом приоритета общепризнанных принципов международного права, а также международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь, современных общемировых и региональных интеграционных процессов;
- определение гармоничного сочетания императивного и диспозитивного типов правового регулирования в целях максимальной защиты национальных интересов Республики Беларусь;
- оптимизация соотношения нормативных правовых актов Главы государства, Парламента, Правительства и республиканских органов государственного управления, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в системе законодательства Республики Беларусь.

К положительным тенденциям развития законодательства Республики Беларусь относятся:

- оперативное реагирование законодательства на изменяющиеся общественные потребности;
- стремление к системному и комплексному обновлению законодательства, наличие значительного количества кодексов;
- планомерное и последовательное приведение законодательства в соответствие с международными договорными и иными обязательствами Республики Беларусь.

Отрицательными тенденциями, подлежащими устранению в процессе совершенствования законодательства Республики Беларусь, являются:

¹¹² Василевич, Г.А. Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти по законодательству Республики Беларусь / Г.А. Василевич // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2019. – № 4. – С. 7.

- недостаточное прогнозирование последствий принятия (издания) нормативных правовых актов, влекущее внесение изменений в эти акты сразу после их принятия (издания);
- нестабильность содержания кодексов и иных законов;
- неприменение напрямую отдельных нормативных предписаний кодексов и иных законов без принятых (изданных) в их развитие иных нормативных правовых актов;
- наличие значительного количества дублирующих актов, особенно на уровне актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов;
- большое количество отсылочных и бланкетных норм;
- регламентация на уровне отдельных законов малозначительных вопросов, которые могли найти разрешение в нормативных правовых актах иного уровня;
- неоднозначность предписаний некоторых нормативных правовых актов;
- недостаточная эффективность механизма реализации международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь;
- недостаточное прогнозирование последствий принятия некоторых нормативных правовых актов при подготовке их проектов, влекущее внесение изменений, дополнений либо отмену этих актов сразу после их принятия;
- внесение в ряде случаев в устаревшие акты многочисленных изменений и дополнений, не способствующих необходимой эффективности правового регулирования.

Наличие большого количества отсылочных норм, различий в терминологии законодательных актов, чрезмерной перегруженности норм, затрудняет их понимание и применение. Специалисты Национального центра правовой информации подсчитали, например, что в законодательстве содержится 24 различных определения термина «близкие родственники», 47 – термина «перевозчик»¹¹³.

Основные направления развития законодательства на основе Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь:

- обеспечение баланса индивидуальных, общественных и государственных интересов;
- учет необходимости реализации прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь;
- защита суверенитета и национальной безопасности Республики Беларусь;

¹¹³ Проблемы в правотворческом процессе в Беларуси обсудил научно-консультативный совет при Президиуме Совета Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2017/march/23548/>.

– определение степени востребованности обществом того или иного акта законодательства, оценка социальной базы будущего акта законодательства и степени охвата правовым регулированием общественных отношений, а также поиск оптимальных вариантов регулирования возникших общественных отношений;

– последовательная реализация принципа научности нормотворческой деятельности, включающая в себя апробацию результатов научных исследований в практической деятельности по подготовке и принятию нормативных правовых актов; прогнозирование экономических, финансовых, социальных, экологических и иных последствий принятия нормативных правовых актов; системный подход к решению правовых задач;

– создание внутренне согласованной, научно и логически обоснованной системы законодательства, определяемой четкой иерархией нормативных правовых актов. Каждый вид актов должен занимать строго установленное место в системе законодательства, соответствующее его юридической силе;

– дальнейшее развитие на законодательном уровне механизма имплементации международно-правовых норм;

– достижение стабильности актов законодательства;

– обеспечение непротиворечивости и оптимального соотношения законов Республики Беларусь и декретов Президента Республики Беларусь;

– упорядочение нормотворчества республиканских органов государственного управления;

– обеспечение строгого соответствия нормативных правовых актов государственных органов законодательным актам. Нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления не должны противоречить закону, отменять или изменять его;

– осуществление систематизации законодательства в целях устранения недостатков, упорядочения и стабилизации правовой системы государства, обеспечения согласованности законодательства, сокращения множественности нормативных правовых актов, ликвидации коллизий и пробелов в правовом регулировании.

Основные пути систематизации законодательства: инкорпорация нормативных правовых актов путем издания различных сборников; консолидация нормативных правовых актов, позволяющая упорядочить нормативный массив и обеспечить правоприменителям удобство пользования; кодификация, позволяющая достичь единого, юридически цельного регулирования в отраслях и определенных институтах права; рекодификация – изменение кодексов и консолидированных законов с учетом практики их применения и включения в них отдельных правовых

норм, содержащихся в актах более низкой юридической силы, а также внесение в них изменений и дополнений по мере принятия новых нормативных правовых актов.

3. Кодификационная деятельность и проблемы совершенствования системы законодательства Республики Беларусь

Правовое реформирование Республики Беларусь в последние годы ознаменовалось масштабным обновлением национального законодательства. Решение этой задачи зависит от выработки единых методических подходов к законодательству, системности в подготовке и принятии законодательных актов, устранении пробелов в праве, повышении эффективности государственных программ подготовки проектов нормативных актов, изучение политических, экономических, социальных условий, влияющих на развитие системы законодательства.

В осуществлении законотворческих функций должен преобладать системный подход, т.к. регулируемые правом общественные отношения группируются в органически связанных группах, образуя относительно изолированные области общественной жизни (хозяйство, экология, культура и пр.). Эти общественные отношения в границах целостного единства дифференцированы, поэтому система права Республики Беларусь делится на соответствующие правовые общности, которые в отечественной юридической науке традиционно именуются отраслями права.

Отрасль права имеет свои специфические черты, обусловленные теми общественными отношениями, на почве которых они возникли и которые отражают и регулируют. Каждая из отраслей объединяет комплекс правовых норм, призванных воздействовать на соответствующую сферу общественных отношений. Поэтому самостоятельность каждой отрасли должна подчеркиваться набором необходимых критериев: предметом и методом правового регулирования, собственными отраслевыми правовыми принципами и своеобразным механизмом регулирования соответствующих общественных отношений.

В соответствии с объективным единством системы права и ее дифференциацией на отрасли права строится и система законодательства. Совокупность же нормативных актов, созданных в соответствии с теми принципами, которые характеризуют отрасль права, образует отрасль законодательства.

Система белорусского законодательства состоит из огромного количества актов, принятых различными государственными органами и в различные исторические периоды. Например, в Республике Беларусь в 2020 г. действовало более 70 000 нормативных правовых актов. Время от времени необходимо проводить упорядочение законодательства путем его систематизации. Вновь созданное законодательство во многом не согласуется с ранее принятыми правовыми актами. Более того, вновь

созданные правовые акты зачастую противоречат друг другу. Поэтому в законодательстве часто встречаются серьезные проблемы и не увязанные друг с другом положения. Законодательные акты содержат повторы, недостаточно ясные формулировки, понятия, термины. Несовершенство этих актов с точки зрения нормотворческой техники негативно отражается на правореализующей практике.

Кроме того, как полагают и теоретики и практики, существует очевидная потребность разработки и принятия развернутых по содержанию законодательных актов – в этом случае правоприменитель имеет дело с меньшим объемом подзаконного нормотворчества, а значит и меньшими возможностями для искажения воли законодателя, 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 именно закон охватывал максимально широкий комплекс отношений, составляющих предмет его регулирования.

Эти и многие другие недостатки ставят перед законодателем задачи, направленные на обновление законодательства, где приоритетное значение имеет его систематизация, в процессе которой ликвидируются недостатки, упорядочивается и стабилизируется вся система права.

В соответствии с статьей 72. Закона о НПА¹¹⁴, «нормотворческие органы (должностные лица) в пределах их компетенции, другие уполномоченные государственные органы (организации) регулярно проводят анализ нормативных правовых актов и принимают меры по их систематизации.

Систематизация нормативных правовых актов – деятельность по упорядочению, актуализации нормативных правовых актов, приведению их в единую, внутренне согласованную систему.

Систематизация нормативных правовых актов осуществляется путем кодификации, консолидации, инкорпорации, в том числе электронной инкорпорации, проведения справочно-информационной работы и иными способами.

Консолидация – вид систематизации нормативных правовых актов, осуществляемой без изменения установленного ими правового регулирования общественных отношений путем объединения нормативных правовых актов в комплексный акт в определенной логической последовательности.

Инкорпорация – вид систематизации нормативных правовых актов, осуществляемой без изменения установленного ими правового регулирования общественных отношений путем включения нормативных правовых актов в своды (сборники, собрания) в определенном порядке.

¹¹⁴ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 72.

Электронная инкорпорация – вид систематизации нормативных правовых актов, осуществляемой в электронной форме (в виде отдельных документов, баз и банков данных, иных информационных ресурсов, в том числе размещаемых в глобальной компьютерной сети Интернет) на основе системы классификации нормативных правовых актов без изменения установленного ими правового регулирования общественных отношений.

Полным систематизированным собранием актов законодательства в электронной форме является эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь.

Формирование и ведение эталонного банка данных правовой информации Республики Беларусь осуществляется Национальным центром правовой информации».

Если инкорпорация с консолидацией представляют собой более низкие уровни систематизации, то необходимой предпосылкой коренных преобразований в системе законодательства может быть только кодификация.

Кодификация – вид систематизации нормативных правовых актов, сопровождающейся переработкой установленного ими правового регулирования общественных отношений путем объединения нормативных правовых актов в единый нормативный правовой акт (кодекс, правила), содержащий систематизированное изложение нормативных правовых предписаний, направленных на правовое регулирование определенной области общественных отношений.

Неслучайно кодификацию рассматривают особым видом правотворчества. Она предлагает такое упорядочение законодательного материала, которое направлено на его переработку, путем исключения повторений, противоречий, восполняет пробелы и т. п. тем самым в максимальной мере обеспечивается внутренняя согласованность, целостность, системность и полнота правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Следует все же видеть отличия кодификационной деятельности от законотворчества в классическом понимании. В отличие от текущего законотворчества, создающего отдельные законодательные акты по тем или иным проблемам, при кодификации упорядочивается значительная часть уже существующего и действующего законодательства, которое изменяется, дополняется, преобразуется.

Результатом кодификации являются крупные сводные законодательные акты, регулирующие значительную область общественных отношений.

Понятие Кодекса дается в ч. 2 ст. 14 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», определяющей, что «Закон может приниматься в виде кодекса, который является системообразующим нормативным правовым актом, закрепляющим принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений и

обеспечивающим наиболее полное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений».

Согласно ч. 3 ст. 23 этого же Закона Кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам, если иное не предусмотрено кодексами или законами о введении их в действие (кроме Конституции Республики Беларусь, конституционных и программных законов).

При определении юридической силы Кодекса белорусский законодатель исходил прежде всего из материальных характеристик, свойственных кодифицированным актам: стабильность; устойчивость; широкий круг регулируемых отношений; высокая степень обобщенности. Это своеобразные «малые конституции», которые содержат в себе базисные положения для конкретной отрасли. Именно Кодекс выступает отправным пунктом регулирования определенной сферы общественных отношений. Он служит основой для совершенствования законодательства, создает сбалансированность между нормативными правовыми актами соответствующей отрасли законодательства. При создании кодекса закрепляются общие принципы соответствующей отрасли права и исключаются повторения и противоречия между его статьями.

В большинстве своем кодексы состоят из Общей и Особенной частей. Общая часть охватывает те правила, которые распространяются на большинство правовых институтов и статей Особенной части того же кодекса. Особенная часть охватывает правовые институты и статьи, регулирующие определенные общественные отношения. Такое деление кодекса на две основные части вызвано целесообразностью структурного построения, что позволяет избегать повторения общих положений при изложении каждого правового института или статьи.

Проблемы, связанные с кодификацией, самые разнообразные: отсутствие единой системы действующего белорусского законодательства; чрезмерное количество нормативных правовых актов; регулирование общественных отношений неадекватными видами нормативных правовых актов; низкое качество этих актов; чрезмерное регулирование отношений нормативными актами ведомственного уровня; наличие большого количества пробелов и дублирующих норм; недостаточный учет требований унификации законодательства и т.п.

Анализ существующей правовой базы свидетельствует, что перемены затронули практически все области общественных отношений, но развитие этого процесса происходит неравномерно. Но можно утверждать, что отрасли системы законодательства законодатель стремится базировать на основном отраслевом нормативном правовом документе – как правило кодексе; при недостаточности же нормативных актов в данной отрасли – на укрупненном законе, в перспективе тяготеющему к трансформации в кодифицированный акт.

В настоящее время в Беларуси действует 26 кодексов, и планируется принятие ряда других.

4. Развитие и совершенствование правовой информатизации; формирование единого информационно-правового пространства

В современных условиях право на доступ к информации невозможно обеспечить без эффективной национальной политики, ориентированной на развитие национальных систем правовой информации и внедрение новых цифровых технологий – «облачных» технологий, Больших данных (Big Data), блокчейна, нейронных сетей и иных, а также модернизацию традиционных информационных институтов – библиотек, архивов, СМИ.

Созданная в Республике Беларусь более 20 лет назад государственная система правовой информации (ГСПИ) представляет собой целостный и высокотехнологичный механизм обеспечения доступа юридических лиц к правовой информации, составляющие которого дают мощный синергетический эффект.

В целом данный эффект выражается в реализации функции государства по созданию максимально широкого доступа населения к правовой информации. Это по сути инновационный подход, аналогов которого не существует в мировой практике.

С момента создания ГСПИ находится в состоянии непрерывного развития, которое происходит на основе внедрения самых инновационных решений и современных информационно-коммуникационных технологий, с использованием различных организационных и информационно-технологических форм.

Именно эта система гарантирует с помощью различных технологий и каналов предоставление всем государственным органам, судам, органам прокуратуры, местным органам власти, иным юридическим и физическим лицам необходимой правовой информации в электронном и печатном виде¹¹⁵.

Государственная система правовой информации (ГСПИ), включает в себя:

Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (создан Указом Президента Республики Беларусь от 30 июня 1997г. №338) – центральное государственное научно-практическое учреждение в области компьютерного накопления, хранения, систематизации и предоставления в пользование эталонной правовой информации, создания межгосударственной системы обмена правовой информацией:

- автоматизированную систему формирования государственного информационного нормативно-правового ресурса;
- комплексную систему распространения правовой информации.

Автоматизированная система формирования государственного информационного нормативно-правового ресурса включает в себя:

¹¹⁵ Коваленко, Е.И. Актуальные вопросы развития государственной системы правовой информации Республики Беларусь в эпоху цифровой трансформации / Е. И. Коваленко // Информационные технологии и право: Правовая информатизация – 2018: сб. материалов VI Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 17 мая 2018 г. / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2018. – С.177.

Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь (НРПА) – единую универсальную систему учета, регистрации, обработки и официального опубликования правовых актов (создан в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 20 июня 1998г. №369);

Эталонный банк данных правовой информации (ЭБДПИ) – свод законодательства Республики Беларусь в электронном виде, включает БД «Законодательство Республики Беларусь», «Решения местных органов управления и самоуправления», «Международные договоры», банк данных технических нормативных правовых актов (БД ТНПА), банки данных локальных правовых актов государственных органов и иных организаций (БД ЛПА), ресурсы правоприменительного характера (БД «Правоприменительная практика», «Формы документов», «Судебная практика».

Единый правовой классификатор Республики Беларусь, созданный в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь №1 от 4 января 1999г. в целях обеспечения систематизации законодательства, обмена правовой информацией, ведения Национального реестра правовых актов Республики Беларусь и формирования эталонного банка данных правовой информации.

Комплексная система распространения правовой информации включает в себя:

- Национальный центр правовой информации Республики Беларусь;
- Национальный правовой Интернет–портал Республики Беларусь: <http://www.pravo.by>; который с 2012 года является источником официального опубликования правовых актов в стране. Аудитория этого ресурса составляет в среднем 3 миллиона пользователей в год;
- единую автоматизированную информационно-телекоммуникационную систему правовой информации судебных органов (АСПИ «Суд»);
- региональные центры правовой информации (филиалы НЦПИ);
- публичные центры правовой информации.

Для удовлетворения потребностей профессиональных и иных групп пользователей в рамках ГСПИ создаются и распространяются специализированные ресурсы. Это комплекс тематических и иных банков данных правовой информации («Административные процедуры», «В помощь бухгалтеру и экономисту», «В помощь кадровику», «Государственные органы Республики Беларусь (должностные лица) и иные государственные организации», «Евразийская экономическая интеграция», «Индивидуальный предприниматель», «Информатизация», «Образование», «Права несовершеннолетних», «Труд и профсоюзное движение», «Спортивное право», «Бизнес», «Мир Права»).

Для научных работников, профессорско-преподавательского состава, аспирантов, студентов и всех, кто интересуется историей государства и права, созданы историко-ориентированные ресурсы – «Помнікі гісторыі

права Беларуси», «Уголовное право Беларуси», «Хозяйственное право Беларуси», «Правовые акты БССР».

Для субъектов нормотворчества в соответствии с новым Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» создан и с 1 февраля 2019 г. распространяется банк данных шаблонов проектов нормативных правовых актов – «Нормотворчество». Этот ресурс сформирован во взаимодействии с Национальным центром законодательства и правовых исследований и Министерством юстиции, и помимо 280 шаблонов также содержит методические и научно–практические материалы по соответствующим вопросам. В соответствии с Указом Президента №415 от 17.11.2020, с 1 июля 2022 года вся нормотворческая деятельность в полном объеме должна осуществляться с использованием АИС «Нормотворчество».

Важным звеном в реализации права граждан на доступ к правовой информации в Республике Беларусь являются пункты свободного доступа к ней, которые начали создаваться с 2000 года. Функционирование таких структур является уникальной практикой, поскольку подобный механизм доведения правовой информации до граждан известен не многим современным государствам.

Основная задача пунктов доступа к правовой информации – организация свободного доступа граждан к эталонной правовой информации, предоставление иных информационных услуг, консультативная помощь. Наиболее многочисленной в нашей стране является сеть публичных центров правовой информации (ПЦПИ) на базе библиотек – 611 центров, половина которых находится в сельской местности. В таких центрах гражданам оказывается содействие в поиске правовой информации, они обучаются навыкам работы с государственными информационно–правовыми ресурсами, в том числе размещенными в сети Интернет. На базе ПЦПИ всем нуждающимся предоставлена возможность получения безвозмездной юридической помощи, оказываемой нотариусами и адвокатами. Ежегодно граждане посещают ПЦПИ более 130 тысяч раз.

Особые условия доступа к правовой информации для лиц, находящихся в местах лишения свободы, созданы в 58 центрах эталонной правовой информации (ЦЭПИ) на базе уголовно-исполнительной системы¹¹⁶.

Учет информационных возможностей Интернета, информационно-справочных систем по законодательству, использование иных компьютерных технологий в правотворческой деятельности.

Закон о НПА Республики Беларусь 2018 года – один из самых объемных на постсоветском пространстве законов о нормативных правовых актах, предлагающий детальное регулирование правотворческой деятельности. Специфичным для него является правовая регламентация использова-

¹¹⁶ Чупракова, И.А. Правовые и организационно-функциональные основы развития центров доступа к правовой информации Республики Беларусь на современном этапе / И.А. Чупракова // Право.by. – 2018. – № 3(53). – С.102-106.

ния информационных возможностей, которые представляют современные компьютерные технологии.

Так, при подготовке проекта нормативного правового акта требуется число изучить результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, относящиеся к предмету правового регулирования (ст. 42), такую же информацию должны содержать концепция нормативного правового акта (ст. 43), а также обоснование необходимости принятия нормативного правового акта, которое приводится при внесении его проекта в нормотворческий орган (ст. 50).

Говоря об использовании компьютерных технологий в правотворческой деятельности, нельзя не обратить внимание на положение ч. 6 ст. 42 о том, что при подготовке проектов нормативных правовых актов должна использоваться только эталонная правовая информация, содержащаяся в государственных информационных ресурсах, включая тексты нормативных правовых актов в контрольном состоянии. К таким ресурсам относятся, прежде всего, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, информационно-поисковые системы «ЭТАЛОН» и «ЭТАЛОН-ONLINE».

Один из вариантов использования информационно-правовых ресурсов предложен в ст. 30, в которой содержатся требования к юридической терминологии, и указано, что для учета терминологии при подготовке проектов нормативных правовых актов следует использовать юридические словари государственных информационно-правовых ресурсов, распространяемых (предоставляемых) НЦПИ.

Так, словарь ИПС «Эталон» содержит свыше 21 тыс. терминов и их определений, интернет-ресурс «Словарь юридических терминов на белорусском, русском и английском языках» включает свыше 27 тыс. терминов со всеми имеющимися определениями¹¹⁷. Поиск по словарям может дать весьма показательную информацию. К примеру, в законодательстве даны 23 разных определения «близкий родственник», 55 определений термина «перевозчик». Объем этих определений не всегда совпадает, и подобные словари будут способствовать устранению коллизионности законодательства, выражающейся в разных объемах определений одних и тех же понятий.

Данный ресурс позволяет исследовать термины с учетом разнообразия и особенностей современной терминологии белорусского законодательства, а также тематических связей с другими терминами. Прежде чем создавать новый термин, разработчику проекта нормативного правового акта следует изучить наличие соответствующей терминологии и только в случае крайней необходимости вводить новую¹¹⁸.

¹¹⁷ Словарь юридических терминов на белорусском, русском и английском языках [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://multilang.etalonline.by>.

¹¹⁸ Шаршун, В.А. О некоторых вопросах применения информационных технологий в нормотворческом процессе: новации закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 года «О нормативных правовых актах» / В.А. Шаршун // Право.by. – 2018. – № 6. – С.47-51.

Одним из важнейших преимуществ, которые предоставляют сегодня правовые ИПС, является возможность получить действующую на данный момент (или на момент последнего обновления соответствующего ресурса) редакцию нормативного правового акта со всеми внесенными изменениями и дополнениями. На сегодняшний день в соответствии с существующими правилами нормотворческой техники в правовой акт иными актами могут вноситься многочисленные изменения и дополнения, что затрудняет восприятие соответствующих правовых норм без создания сводной действующей на определенную дату редакции правового акта (контрольного состояния), учитывающей все внесенные изменения и дополнения, иногда многочисленные. Так, например, в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156 «Об утверждении единого перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, внесении дополнения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. № 193 и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь» внесено 266 изменений и дополнений, причем только в 2018 году – 27.

Поэтому в пункте 17 статьи 2 Закона о НПА впервые введено определение понятия «текст нормативного правового акта в контрольном состоянии» – как действующей на определенную дату редакции текста нормативного правового акта, подготовленной на основании первоначального текста нормативного правового акта и текстов нормативных правовых актов, вносящих изменения в этот нормативный правовой акт, размещенной в эталонном банке данных правовой информации Республики Беларусь (ЭБДПИ)¹¹⁹.

Пунктом 3 статьи 72 Закона закрепляется роль эталонного банка данных правовой информации Республики Беларусь (ЭБДПИ) как полного систематизированного собрания актов законодательства в электронной форме¹²⁰.

Этот ресурс состоит из трех банков данных – «Законодательство Республики Беларусь», «Международные договоры», «Решения органов местного управления и самоуправления» – и на сегодняшний день включает свыше 222 000 правовых актов. По своей сути ЭБДПИ представляет собой электронную инкорпорацию актов законодательства как вид систематизации нормативных правовых актов, осуществляемой в электронной форме на основе системы классификации нормативных правовых актов без изменения установленного ими правового регулирования общественных отношений.

Полным систематизированным собранием законодательных актов Республики Беларусь, поддерживаемым в актуальном состоянии и издава-

¹¹⁹ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.2.

¹²⁰ Там же. – Ст.72.

емым в электронной форме, является Свод законов Республики Беларусь. Вместе с тем, поскольку ЭБДПИ включает не только законодательные, но и подзаконные нормативные правовые акты, представленные в систематизированном виде, он имеет большее значение для нормотворческой и правоприменительной деятельности, чем Свод законов Республики Беларусь.

Нормативное закрепление статуса контрольного состояния нормативных правовых актов в ИПС «ЭТАЛОН» и других государственных информационно-правовых ресурсах позволило упростить правила нормотворческой техники и отказаться в проектах нормативных правовых актов при ссылках на нормативные правовые акты от указания их источников официального опубликования

При этом в пункте 2 статьи 62 Закона закреплена норма, в соответствии с которой тексты нормативных правовых актов, содержащиеся в государственных информационно-правовых ресурсах, в том числе приведенные в контрольное состояние, являются официальными.

Закрепление в Законе правового статуса сводной редакции (контрольного состояния) текста нормативного правового акта позволит устранить существующую в настоящее время неопределенность в части использования на практике текстов актуализированных правовых актов, обеспечить ее полноценное использование в правоприменительной деятельности, в том числе в судах, при осуществлении административных процедур и т.п., будет способствовать применению на практике актов законодательства из достоверных официальных источников, а также обеспечивать дальнейшее развитие единого информационно-правового пространства.

В Белоруссии развивается еще одна интересная форма внедрения информационных технологий – подготовка шаблонов проектов нормативных правовых актов. Так, программа «Автоматизированная система подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь», содержащая шаблоны проектов различных нормативных правовых актов, справочную информацию об оформлении нормативных правовых актов, используется с 2000-х гг., а с принятием в 2018 г. нового закона о нормативных правовых актах для реализации подпункта 4.2 пункта 4 статьи 78 Закона, Национальным центром законодательства и правовых исследований совместно с Национальным центром правовой информации и Министерством юстиции создан банк данных правовой информации «Нормотворчество», который вошел в информационно-поисковую систему «ЭТАЛОН» и состоит из двух основных разделов:

- раздела, включающего тексты нормативных правовых актов, регламентирующих нормотворческий процесс, и методических материалов;
- раздела, содержащего шаблоны проектов нормативных правовых актов на русском и белорусском языках, в том числе оформляющих решения в отношении международных договоров.

Раздел «Нормативное регулирование и методические материалы» содержит более 25 нормативных правовых актов, регулирующих нормотворческую деятельность, в том числе подготовку нормативных правовых актов, проведение экспертиз, публичное обсуждение, прогнозирование последствий принятия, принятие (издание) и официальное опубликование этих актов, а также различные методические материалы (определения понятий, правила оформления, примеры оформления и т.д.).

Банк данных шаблонов проектов нормативных правовых актов содержит более 280 шаблонов:

- проектов законов Республики Беларусь;
- проектов декретов Президента Республики Беларусь;
- проектов указов Президента Республики Беларусь;
- проектов постановлений Совета Министров Республики Беларусь;
- проектов постановлений нормотворческих органов, включая проекты постановлений Правления Национального банка Республики Беларусь и приказа Генерального прокурора Республики Беларусь;
- проектов решений местного Совета депутатов и местного исполнительного комитета;
- проектов нормативных правовых актов, оформляющих решения в отношении международных договоров.

Каждый шаблон проекта нормативного правового акта представлен как на русском, так и белорусском языках. Работа с использованием определенного шаблона осуществляется путем экспорта его в редактор Microsoft Word, при этом автоматически обеспечивается шрифтовое оформление, оформление отступов, междустрочных интервалов и соблюдение иных требований к оформлению.

При подготовке проектов нормативных правовых актов важное значение имеет не только нормативная, но и иная правовая информация, в частности, правовые акты локального регулирования. В целях обеспечения системного сбора, хранения и использования такой информации в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Закона государственные органы (организации) совместно с НЦПИ обеспечивают формирование и ведение банков данных, содержащих локальные акты, в порядке, установленном законодательством.

Работа по формированию банков данных локальных правовых актов НЦПИ была начата в 2002 году с создания таких ресурсов для областных и Минского городского исполнительных комитетов и активно ведется на протяжении ряда лет. С принятием Указа Президента Республики Беларусь от 15 июня 2015 г. № 243 «Об электронном документообороте при подготовке и принятии правовых актов» данное направление деятельности получило новое развитие. Были созданы банки данных локальных правовых актов для государственных органов, исполкомов (административных районов в городах) и иных организаций. Данные ресурсы предоставляются пользователям в составе ИПС «ЭТАЛОН».

В настоящее время по республике сформированы и ведутся свыше 900 банков данных, содержащих локальные правовые акты. Многие из них достаточно объемны. Например, в банк данных Минского облисполкома включено более 19 000 документов, Витебского облисполкома – более 11 000 документов, Министерства обороны – более 3000 документов.

Еще одно направление развития – опубликование проектов нормативных правовых актов на интернет-сайтах как элемент гласности правотворчества и необходимое условие общественного обсуждения предлагаемых проектов.

В литературе в целом анализируется такой институт, как электронное общественное обсуждение – одна из форм электронной демократии, в ходе которой институты гражданского общества, отдельные граждане формулируют и доводят до сведения органов власти свое мнение по поводу планируемых властных решений, проектов нормативных правовых актов и других значимых общественных вопросов¹²¹.

Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов – достаточно популярный правовой институт, соответствующий современному представлению о правотворческой деятельности, выражающий собой принцип гласности правотворчества и обеспечивающий прозрачность правотворческой деятельности.

Возможность общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов с использованием компьютерных технологий определена в статье 7 Закона о НПА: «1. По решению Президента Республики Беларусь, иного субъекта права законодательной инициативы, нормотворческого органа (должностного лица) либо государственного органа (организации), осуществляющих подготовку проекта нормативного правового акта, проект нормативного правового акта может быть вынесен на публичное (общественное или профессиональное) обсуждение в глобальной компьютерной сети Интернет на сайте «Правовой форум Беларуси», а также путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации либо иными способами, не противоречащими законодательству.

Информация о проведении публичного обсуждения проекта нормативного правового акта размещается на официальном сайте Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь (www.pravo.by) и в средствах массовой информации и (или) на информационных ресурсах, размещенных в глобальной компьютерной сети Интернет, определенных организатором публичного обсуждения, а также на официальных сайтах государственных органов (организаций) в глобальной компьютерной сети Интернет.

2. Публичному обсуждению, как правило, подлежат:

– проекты законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь, затрагивающие права, свободы и обязанности

¹²¹ Давыдова, М.Л., Кушнирук, Р.П. Электронная правотворческая инициатива в системе форм электронной демократии / М.Л. Давыдова, Р.П. Кушнирук // Современное общество и право. – 2017. – № 1 (26). – С.38.

граждан и юридических лиц и устанавливающие новые либо принципиально изменяющие существующие подходы к правовому регулированию определенной сферы общественных отношений;

- проекты актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности».

Положение о публичном обсуждении «не распространяются на проекты нормативных правовых актов:

- подготовленные в связи с заключением, исполнением, приостановлением действия или прекращением международных договоров, а также касающиеся организации внешних сношений;

- регулирующие общественные отношения в области обеспечения обороны и национальной безопасности, защиты государственных секретов, военно-технического сотрудничества, экспортного контроля, лицензирования видов деятельности, связанных со специфическими товарами (работами, услугами), бюджетного, валютного законодательства;

- об установлении, введении, изменении и прекращении действия республиканских налогов, сборов (пошлин) и местных налогов и сборов;

- направленные на реализацию основных направлений денежно-кредитной политики;

- содержащие государственные секреты, а также иную информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено.

Срок публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов определяется организатором публичного обсуждения, исходя из специфики регулируемых общественных отношений, и составляет не менее 10 календарных дней.

Информация о результатах публичного обсуждения проекта нормативного правового акта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений включается в обоснование необходимости принятия (издания) нормативного правового акта.

3. Порядок проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов определяется Советом Министров Республики Беларусь¹²².

С момента создания данного сайта в 2013 году на Правовом форуме Беларуси уже обсуждалось более 90 проектов нормативных правовых актов, среди них проекты Закона «Об обращении с животными», Кодекса Республики Беларусь о культуре, Декрета Президента Республики Беларусь «О развитии предпринимательства», Указа Президента Республики Беларусь «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности» и др. Наиболее активно проходило обсуждение проекта Закона «Об изменении Закона Республики Беларусь «О дорожном движении» в мае 2018 года, по которому от граждан поступило более 1300 замечаний и предложений.

¹²² О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст.7.

В настоящее время Министерством юстиции совместно с Национальным центром правовой информации (далее – НЦПИ) и другими заинтересованными осуществляется разработка Положения о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, которое будет детально регламентировать данные процессы.

Еще одно направление – использование компьютерных технологий, электронного документооборота в профессиональном обсуждении проектов нормативных правовых актов в процедурах, предусмотренных нормативно, – при проведении экспертиз, при прогнозировании последствий принятия нормативных правовых актов, при их согласовании, направлении в правотворческий орган.

Как определено в Законе о НПА, не только проекты нормативных правовых актов, но и прилагаемые к ним документы представляются или на бумажном носителе, или в виде электронного документа при направлении на согласование, на обязательную юридическую или иную экспертизу.

Бумажный вариант проекта нормативного правового акта и прилагаемых к нему документов вместе с электронным обязательно при внесении проекта нормативного правового акта в правотворческий орган¹²³.

Перспективным направлением развития информационных технологий в правотворческой деятельности является не просто переход на электронный документооборот, а использование автоматизированных поисковых (информационных) систем, в которых и происходит все «движение» проекта нормативного правового акта (правотворческая инициатива, экспертизы, согласования, внесение в правотворческий орган и т.д.).

НЦПИ разработана и с 1 января 2016 г. введена в эксплуатацию АИС НРПА. Данная система обеспечивает электронное взаимодействие в рамках нормотворческой деятельности свыше 310 субъектов, включая все районные и областные исполнительные комитеты и Советы депутатов, республиканские органы государственного управления и Аппарат Совета Министров Республики Беларусь, при проведении обязательной юридической экспертизы как нормативных, так и технических нормативных правовых актов, включении их в НРПА и официальном опубликовании.

Опыт эксплуатации данной системы в отношении решений местных распорядительных и исполнительных органов базового уровня и ведомственных нормативных правовых актов (а это свыше 60% всех нормативных правовых актов, регистрируемых в НРПА) на практике показал значительные преимущества ее использования в нормотворческих целях по сравнению с системой межведомственного электронного документооборота государственных органов, которая по сути своей предназначена для обеспечения «классического» документооборота и не учитывает специфи-

¹²³ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Ст. 46, 47, 50.

ку нормотворческого процесса. Это создает определенные неудобства при передаче нормативных правовых актов и прилагаемых к ним документов для включения в НРПА. Так, например, в НЦПИ из Министерства юстиции после проведения обязательной юридической экспертизы нормативные правовые акты поступают отдельно от заключений по результатам их экспертизы в силу особенностей системы межведомственного электронного документооборота, иногда со значительной временной задержкой. В то же время АИС НРПА позволяет одновременно представить в НЦПИ указанные документы, обеспечивает контроль за истечением сроков экспертизы, предоставляет механизм доработки нормативного правового акта в процессе обязательной юридической экспертизы, обеспечивает хранение и оперативный поиск всех ранее загруженных в систему документов и т.д.

В ближайшее время будет завершена интеграция АИС НРПА с системой межведомственного электронного документооборота.

Представляется целесообразным дальнейшее внедрение ИКТ в нормотворческий процесс в части дальнейшей автоматизации других его стадий, в том числе согласования, обязательной юридической экспертизы и внесения в нормотворческий орган иных видов проектов нормативных правовых актов.

Оптимальным путем для этого будет дальнейшее развитие АИС НРПА, которая имеет положительный опыт эксплуатации, и распространение ее действия в отношении проектов правовых актов Главы государства и Правительства, законов, иных правовых актов и на иные стадии нормотворческого процесса. Это даст возможность создать единую инфраструктуру, обеспечивающую нормотворческую деятельность, позволяющую осуществлять:

- подготовку проектов правовых актов на основе единых форматов и шаблонов с целью исключения последующих трудозатрат при включении соответствующих документов в ЭБДПИ и их официальном опубликовании;
- согласование проектов правовых актов в электронном виде с заинтересованными государственными органами, подписание, их направление на обязательную юридическую экспертизу и для включения в НРПА и официального опубликования;
- проведение мониторинга правоприменительной деятельности.

Следует отметить, что подобные системы существуют в ряде зарубежных государств, например, в Литве, Эстонии, Молдове.

Создание общегосударственной системы обеспечения нормотворческой деятельности на базе существующей автоматизированной информационной системы, обеспечивающей формирование НРПА, будет очередным значительным этапом в развитии государственной системы правовой информации и национальной правовой системы в целом, позволит повысить эффективность нормотворческой деятельности и оперативность принятия и вступления в силу актов законодательства, сократить затраты государственных органов на документооборот и формирование ЭБДПИ, сро-

ки официального опубликования нормативных правовых актов, обеспечить осуществление мониторинга правоприменения.

Правотворчество предстает постоянно длящимся процессом совершенствования действующих правовых норм, т. е. государство и общество испытывают потребность в обновлении системы права, и поэтому важно определить причины (факторы), лежащие в основе всевозможных правотворческих инициатив.

По мнению В.М. Сырых, решающее значение имеют следующие факторы:

- постоянное развитие, совершенствование системы общественных отношений;
- наличие в системе права недостаточно совершенных норм права;
- смена политического и экономического курса государства¹²⁴.

1. Общество, даже самое консервативное, представляет собой сложный и саморазвивающийся организм, состояние которого можно оценить с точки зрения прогресса либо регресса. Так, нормы права, эффективно показавшие себя в период экономической стагнации либо кризиса, не способны обеспечить нужный результат в условиях экономического роста и повышения благосостояния членов общества.

В этих условиях незамедлительно надлежит разработать и принять нормы, соответствующие изменившимся общественным отношениям, а также отменить устаревшие, бездействующие, фактически утратившие силу нормы права. Или, например, активизация религиозной жизни заставляет государство менять принципы правового регулирования в сфере, касающейся свободы совести и вероисповедания.

2. Как показывает практика, не все действующие нормы права являются качественно совершенными и в полной мере соответствующими требованиям нормотворческой техники. Многие из них выступают в коллизии с другими нормами, содержат пробелы, имеют несовершенную, нечеткую редакцию.

3. Смена государственной власти подразумевает ситуацию, что к управлению страной приходят политические силы, которые имеют свою идеологию, т. е. устойчивую систему взглядов на то, какой должна быть государственная власть и каким образом она должна управлять обществом, какие «прививать» ценности и идеалы.

Первым делом, приходя к власти, новое политическое руководство отменяет ранее действовавшее законодательство и устанавливает свое, и прежде всего новую Конституцию. Достаточно вспомнить последствия событий политического и конституционного кризиса в России 1993 г. и Беларуси 1996 г., отразившиеся в принятии новых по существу Основных Законов и важнейших конституционных законов.

Важное значение имеет целенаправленная смена государством экономического курса.

¹²⁴ Сырых, В.М. Теория государства и права: учеб. для вузов / В. М. Сырых. – 5-е изд. – М: Юстицинформ, 2006. – С.176.

Например, любые либеральные реформы изначально ведут к снижению социальной защищенности граждан, и поэтому тормозится либо даже упраздняется множество нормативных актов, направленных на реализацию социальных мер (пособия, пенсии, страхование и т. п.). Курс на огосударствление экономики сопровождается отменой законов, игравших важную роль при доминировании частной формы собственности¹²⁵.

Совершенствование процесса права – одно из важнейших направлений развития правовой системы. Это весьма сложный и постоянный процесс. От состояния права зависит наличие связей между всеми элементами правовой системы, а также между ней и иными социальными системами (экономической, политической и др.). Анализ права помогает более предметно выявить как позитивные черты, так и недостатки всех элементов правовой системы, очертить пути их дальнейшего реформирования.

Законодательные акты зачастую содержат многочисленные недостатки: низкое качество законодательных актов с точки зрения юридической техники, наличие устаревших законодательных актов, пробелы в некоторых отраслях права, наличие дублирующих норм, коллизии отдельных положений законодательных актов, чрезмерная абстрактность законодательных актов, регулирование общественных отношений неадекватными законодательными актами.

Эти недостатки – есть результат и непрофессионализма законотворческого органа.

Задачами совершенствования процесса права в Республике Беларусь являются:

- прямая отмена законодательных актов, исчерпывающих себя,
- восполнение пробелов в законодательстве,
- устранение коллизий и дублирующих норм в законодательных актах,
- использование рекомендаций ученых при законотворчестве,
- систематизация, в первую очередь – кодификация законодательных актов,
- действенная реализация общепризнанных принципов правового государства и норм международного права.

Только при решении этих задач можно говорить об улучшении процесса права в Республике Беларусь.

Все это предполагает необходимость совершенствования уже созданных законодательных актов, их развития на принципиально новых началах. Осуществление этих задач должно строиться на научно обоснованных подходах, использовании основополагающих общепризнанных принципов правового государства и, в то же время, отказа от механического заимствования законодательных норм правовых систем государств.

¹²⁵ Правотворческий процесс: учеб.-метод. комплекс для студентов юридических специальностей / А. Н. Пугачев. – Новополоцк: ПГУ, 2010. – С.14–15.

ПРАКТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

1. Учебный модуль 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПОНИМАНИЯ И ПРАВОТВОРЧЕСТВА

1.1 Тематический план модуля

	Темы	Лекции		Семинарские занятия	
		ДФО	ЗФО	ДФО	ЗФО
1	Проблемы типологии современного правопонимания	2	1	2	1
2.	Актуальные проблемы правотворчества и нормотворчества	2	1	2	1
3	Проблемы классификации и иерархии источников права Республики Беларусь	4		2	
	Итоговый контроль по модулю	Тестирование			

1.2 Темы и вопросы семинаров

Семинар 1. Проблемы правопонимания в теории права (2 часа)

Вопросы для обсуждения

1. Проблема правопонимания в теории права.
2. Типология и классификации современного правопонимания. Особенности основных типов правопонимания.
3. Оценка современного интегративного подхода к правотворчеству и тенденции его развития.

Семинар 2. Актуальные проблемы правотворчества и нормотворчества (2 часа)

Вопросы для обсуждения

1. Общие принципы и виды правотворчества и нормотворчества
2. Проблема классификации этапов и стадий нормотворческого процесса.
3. Субъекты правотворчества и нормотворчества.
4. Актуальность проблем правотворческого и нормотворческого процесса для Республики Беларусь.

Семинар 3. Проблемы классификации и иерархии источников права Республики Беларусь (2 часа)

Вопросы для обсуждения

1. Источники права: понятие и виды.
2. Иерархия нормативно-правовых актов Республики Беларусь.
3. Конституция Республики Беларусь: значение и роль в процессе нормотворчества и правоприменения.
4. Основные доктрины соотношения международного и национального права. Международный договор как источник права Республики Беларусь.

1.3 Самостоятельная работа студентов

Темы рефератов

К семинару 1. Проблемы правопонимания в теории права

1. Характеристика субъектов нормотворчества Великого княжества Литовского.
2. Характеристика стадий нормотворчества в Вальном Сейме Речи Посполитой.
3. Особенности нормотворчества в Российской империи в XIX – начале XX вв.
4. Формирование нормотворческого процесса в Белорусской ССР в 20–30-х гг. XX в.
5. Субъекты нормотворчества в БССР
6. Этапы формирования и развития нормотворческого процесса в Республике Беларусь.
7. Трактовки нормотворчества в различных правовых системах и семьях.
8. Проблемы типологии современного правопонимания. Соотношение правопонимания и теории нормотворчества.
9. Типы правопонимания и проблема источников и форм права
10. Трактовка нормотворчества в контексте естественно-правового типа понимания права.
11. Трактовка нормотворчества в контексте позитивистского и неопозитивистского подходов к праву.
12. Трактовка нормотворчества в контексте социологического подхода к праву.
13. Трактовка нормотворчества в контексте психологического подхода к праву. Специфика концепции Л.И. Петражицкого и основные направления ее развития.
14. Либертарно-юридическая концепция права В.С. Нерсисянца.

К семинару 2. Актуальные проблемы правотворчества и нормотворчества

1. Проблемы классификации нормотворчества.
2. Проблема выделения этапов и стадий нормотворческого процесса.
3. Нормотворческие органы Республики Беларусь и стадии нормотворческого процесса в Республике Беларусь.
4. Особенности планирования нормотворческой деятельности как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь.
5. Особенности проявления нормотворческой инициативы как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь и ее субъекты.
6. Особенности подготовки проекта нормативного правового акта как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь.
7. Особенности принятия нормативного правового акта как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь.
8. Экспертиза в правотворчестве: проблемы правового регулирования и вопросы его совершенствования.
9. Понятие и виды экспертиз нормативных правовых актов.
10. Особенности опубликования нормативного правового акта как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь.
11. Понятие и специфика законодательного процесса.
12. Особенности проявления законодательной инициативы в Республике Беларусь, подготовки и обсуждения законопроекта, принятия закона и его официального опубликования.
13. Язык и терминология законодательства.

К семинару 3. Проблемы классификации и иерархии источников права Республики Беларусь

1. Система источников белорусского права.
2. Иерархия нормативно-правовых актов Республики Беларусь.
3. Конституция Республики Беларусь: значение и роль в процессе нормотворчества и правоприменения.
4. История разработки и принятия Конституции Республики Беларусь.
5. Закон в системе источников современного белорусского права.
6. Классификация законов.
7. Характер взаимосвязи и взаимодействия международного и белорусского права.
8. Обычай в системе источников белорусского права.

Задания для работы по темам 1 модуля

Задание 1. Изобразите схематически систему нормативных правовых актов Республики Беларусь, учитывая их юридическую силу.

Задание 2. При рассмотрении конкретного дела, судья Суда Октябрьского района г. Витебска установила несоответствие нормативного акта Конституции Республике Беларусь.

Определите и обоснуйте на основе норм законодательства Республики Беларусь порядок и содержание действий судьи в указанной ситуации.

Задание 3. На основе анализа статей Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» 2018 года, ответьте на следующие вопросы (со ссылкой на соответствующие статьи Закона):

1. Чем аналогия закона отличается от аналогии права?
2. Относятся ли к нормативным правовым актам Распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь?
3. При каких условиях, в случае расхождения декрета или указа с законом, закон имеет верховенство?
4. Каким государственным органом определяется порядок проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов?
5. В каких случаях требуется принятие специальных нормативных правовых актов, направленных на реализацию международных договоров?
6. Каким актом определяется юридическая сила решения, принятого республиканским референдумом?
7. Какой орган разрабатывает ежегодные планы подготовки законопроектов, а какой их утверждает?
8. Каким органом проводится обязательная юридическая экспертиза в отношении проектов нормативных правовых актов, внесенных на рассмотрение Президента Республики Беларусь?
9. Каким органом проводится обязательная юридическая экспертиза в отношении нормативных правовых актов местных Советов депутатов?
10. Каким органом проводится криминологическая экспертиза проектов нормативных правовых актов?

1.4 Источники и литература

Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.

О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // Консуль-

тант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юр-Спектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь 21 февраля 1995 г. № 3602-ХП // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О Национальном Собрании Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 8 июля 2008 г. N 370-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г. N 421-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О применении на территории Республики Беларусь законодательства СССР: Закон Республики Беларусь от 28 мая 1999 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2020.

Демичев, Д.М., Бочков, А.А. Общая теория права: учебник / Д.М. Демичев, А.А. Бочков – Минск: Вышэйшая школа, 2019. – 480 с

Займист, Г.И. Правотворческий процесс : учебно-методический комплекс для студентов специальности 1-24 01 02 .Правоведение. / Г.И. Займист / под ред.О. В Чмыга. – Брест : Изд-во БрГУ имени А.С. Пушкина, 2019. – 500 с.

Курак, А.И. Правотворческий процесс: курс лекций / А.И. Курак. – Минск : Амалфея, 2015. – 280 с.

Марченко, М.Н. Теория государства и права: учебник для студентов высших учебных заведений, обуч. по спец. «Юриспруденция» / МГУ им. М.В. Ломоносова, юрид. фак-т. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2002. – 640 с.

Нерсисянц, В. С. Общая теория права и государства: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.С. Нерсисянц. – Москва: Норма: Инфра-М, 2012. – 547 с.

Правотворческий процесс: учеб. пособие для студентов учреждений высш. образования по спец. «Экономическое право», «Правоведение», «Международное право» / под ред. Г. А. Василевича. – Минск : Вышэйшая школа, 2015.

Пугачев, А. Н. Правотворческий процесс: учеб.-метод. комплекс для студентов юрид. спец. / [в авторской ред. ; М-во образования Республики Беларусь, Учреждение образования «Полоцкий государственный университет». – Новополоцк : ПГУ, 2010. – 388 с

2. Учебный модуль 2

ПАРЛАМЕНТ (НАЦИОНАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ) И ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАК СУБЪЕКТЫ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1 Тематический план модуля

	Темы	Лекции		Семинарские занятия	
		ДФО	ЗФО	ДФО	ЗФО
1	Парламент (Национальное собрание Республики Беларусь) – как субъект нормотворческой деятельности. Проблемы законодательного процесса	4	1	2	1
2.	Президент Республики Беларусь – как субъект нормотворческой деятельности	2	1	2	1
	Итоговый контроль по модулю	Тестирование			

2.2 Темы и вопросы семинаров

Семинар 1. Парламент (Национальное собрание Республики Беларусь) – как субъект нормотворческой деятельности. Проблемы законодательного процесса (2 часа)

Вопросы для обсуждения:

1. Особенности законотворческой компетенции Национального собрания Республики Беларусь.
2. Стадии законодательного процесса.
3. Актуальные проблемы организации и осуществления законодательного процесса.

Семинар 2. Президент Республики Беларусь как субъект нормотворчества (2 часа)

Вопросы для обсуждения:

1. Место и роль Президента в нормотворческом процессе.
2. Виды нормативных правовых актов Президента, их конституционно-правовая природа.
3. Проблемы оптимизации взаимодействия Президента Республики Беларусь с Национальным собранием и другими центральными органами государственного управления Республики Беларусь по вопросам нормотворчества.

2.3 Самостоятельная работа студентов

Темы рефератов

К семинару 1. Парламент (Национальное собрание Республики Беларусь) – как субъект нормотворческой деятельности. Проблемы законодательного процесса

1. Особенности законотворческой компетенции Национального собрания Республики Беларусь.
2. Стадии законодательного процесса.
3. Планировании законотворческой деятельности в Беларуси.
4. Субъекты законодательной инициативы в Республике Беларусь.
5. Механизм реализации права законодательной инициативы.
6. Процедура ратификации международных договоров.
7. Виды законов, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.
8. Двухпалатная структура Парламента Беларуси: политико-правовой анализ.

К семинару 2. Президент Республики Беларусь как субъект нормотворчества

1. Место Президента Республики Беларусь в правотворческом процессе.
2. Формы участия Главы государства в правотворческом процессе.
3. Непосредственное и опосредованное нормотворчество Президента.
4. Правовые акты Президента.
5. Соотношение актов Президента и законов Республики Беларусь по юридической силе.
6. Виды декретов Главы государства.
7. Директивы Президента как вид НПА.
8. Функции Администрации Президента в правотворческом процессе.
9. Проблемы оптимизации взаимодействия Президента Республики Беларусь с нормотворческими органами Республики Беларусь.

Задания для работы по темам 2 модуля

Задание 1. Проанализировав стадии законодательного процесса в Национальном собрании, определите (с обоснованием): какая из палат Парламента обладает правовым преимуществом?

Задание 2. Закон, принятый Палатой представителей и одобренный Советом Республики, был представлен Президенту на подпись. Однако последний, сославшись на свое несогласие с текстом закона, заявил, что подписывать его не будет.

Приведите варианты действий Парламента в данной ситуации.

Задание 3. На основе анализа статей Закона Республики Беларусь «О Национальном Собрании Республики Беларусь» ответьте на следующие вопросы (со ссылкой на соответствующие статьи Закона):

1. С какого момента начинаются Полномочия палат Национального собрания?
2. В какой форме принимаются решения Палатой представителей? Советом Республики?
3. Какие решения принимаются большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат Национального собрания?
4. На издание каких декретов не допускается делегирование полномочий Президенту Республики Беларусь?
5. В какой срок после подписания Временный декрет Президента Республики Беларусь представляется для рассмотрения Парламентом?
6. Имеют ли право Палаты Национального собрания внести Президенту Республики Беларусь предложение о проведении республиканского референдума?
7. О даче заключения по каким вопросам может Палата представителей, Совет Республики обратиться с предложением в Конституционный Суд Республики Беларусь?
8. Кому принадлежит право законодательной инициативы о толковании Конституции Республики Беларусь?
9. Имеет ли право субъект права законодательной инициативы, внесший проект закона, или уполномоченный им представитель принимать участие в работе над проектом закона в Палате представителей и Совете Республики?
10. Проекты каких законов могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия Президента Республики Беларусь либо по его поручению – Правительства Республики Беларусь?
11. Экспертные заключения каких организаций по проекту закона, обязательны при внесении проектов законов в Палату представителей.
12. В какой срок до принятия проекта закона в целом. Палата представителей обязана направить проект закона Президенту Республики Беларусь для информации?
13. Кто назначает из числа главную комиссию для предварительного рассмотрения проекта закона?
14. Сколько голосов депутатов должен набрать проект закона, чтобы считаться принятым в первом чтении?

15. Какие решения принимает по итогам рассмотрения проекта закона во втором чтении Палата представителей?
16. Какова судьба законопроекта, если он поступил в Совет Республики менее чем за двадцать дней до окончания сессии и не был рассмотрен?
17. Какова судьба проекта закона, объявленного срочным, если в течение десяти дней со дня внесения он не был рассмотрен Советом Республики?
18. В какой срок должен быть направлен в Совет Республики принятый Палатой представителей проект закона, выработанный согласительной комиссией?
19. В какой срок Палата представителей должна рассмотреть закон с возражениями Президента Республики Беларусь?
20. Имеют ли право Палаты Национального собрания принимать обращения, декларации и заявления?

Задание 4. На основе анализа статей Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» ответьте на следующие вопросы (со ссылкой на соответствующие статьи Закона):

1. С какого момента начинаются Полномочия Президента Республики Беларусь?
2. Имеет ли Президент право отменять акты Правительства Республики Беларусь?
3. Не позднее какого срока со дня получения закона, принятого парламентом, Президент имеет право вернуть его со своими возражениями в Палату представителей для повторного голосования?
4. Где хранятся подписанные Президентом тексты законов?
5. Может ли Президент направлять в Палату представителей проекты постановлений Палаты?
6. Может ли Президент потребовать, чтобы Палата представителей, Совет Республики на своих заседаниях принимали решения, голосуя в целом за весь внесенный Президентом проект или его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом?
7. Имеют ли Декреты и указы Президента верховенство над актами иных государственных органов и должностных лиц?
8. В какой форме может быть принято решение об отмене временного декрета Палатами Национального собрания?
9. Какова судьба временного декрета, если Палаты Национального собрания Республики Беларусь принимают закон, по содержанию совпадающий с этим временным декретом?
10. В каком порядке вступают в силу Указы и распоряжения Президента?

2.4 Источники и литература

Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.

О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юр-Спектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О Национальном Собрании Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 8 июля 2008 г. N 370-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 26 ноября 2003 г., № 248-З ; в ред. Закона, 15 июля 2008 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юр-Спектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 21 февраля 1995 г. (с изменениями и дополнениями// Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Об утверждении Положения о порядке подготовки и внесения на рассмотрение Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов: указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.-Утв. Постановлением Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, 9 октября 2008 № 1033 — ПЗ/IX // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Регламент Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.-Утв. Постановлением Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, 19 декабря 2008 г. № 57–СР4/І // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Курак, А. И. Правотворческий процесс: курс лекций / А.И. Курак. – Минск: Амалфея, 2015. – 280 с.

Правотворческий процесс: учеб. пособие для студентов учреждений высш. образования по спец. «Экономическое право», «Правоведение»,

«Международное право» / под ред. Г.А. Василевича. – Минск: Высшая школа, 2015.

Петров, А.П. Конституционное право: учеб. пособие для студентов учреждений высшего образования по специальностям «Международное право», «Правоведение», «Экономическое право» / А.П. Петров. – Минск: РИВШ, 2019. – 434 с.

Кодавбович, В.А. Правотворческий процесс: курс лекций. – 2-е изд., испр. и доп. – Минск: Амалфея, 2010. – 292 с.

Пугачев, А. Н. Правотворческий процесс: учеб.-метод. комплекс для студентов юрид. спец. / [в авторской ред.]; М-во образования Республики Беларусь, Учреждение образования «Полоцкий государственный университет». – Новополоцк: ПГУ, 2010. – 388 с

3. Учебный модуль 3

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РЕСПУБЛИКАНСКИХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ, СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

3.1 Тематический план модуля

	Темы	Лекции		Семинарские занятия	
		ДФО	ЗФО	ДФО	ЗФО
1	Нормотворческая деятельность республиканских и местных органов государственного управления и самоуправления	2	1	2	-
2.	Роль судебной власти в правотворческой деятельности	2	1	2	1
	Итоговый контроль по модулю	Тестирование			

3.2 Темы и вопросы семинаров

Семинар 1. Нормотворческая деятельность республиканских и местных органов государственного управления и местного самоуправления (2 часа)

Вопросы для обсуждения:

1. Формы и механизм осуществления Правительством нормотворческой деятельности. Акты Правительства и их юридическая сила.

2. Взаимодействие Правительства с Президентом и Парламентом по вопросам нормотворческой деятельности.

3. Республиканские и местные органы государственного управления и самоуправления в правотворческом процессе: компетенция, виды актов, юридическая сила.

4. Проблемы оптимизации взаимодействия субъектов местного управления и самоуправления друг с другом в процессе правотворческой деятельности.

Семинар 2. Роль судебной власти в правотворческой деятельности (2 часа)

Вопросы для обсуждения

1. Судебные органы Республики Беларусь в системе нормотворческих органов. Понятие и содержание нормотворческой компетенции.

2. Особенности судебного нормотворчества. Механизм и формы участия судебных органов Республики Беларусь в нормотворческом процессе.

3. Осуществление конституционного судебного контроля.

4. Формы судебного реагирования на выявленные правовые коллизии.

3.3 Самостоятельная работа студентов

Темы рефератов

К семинару 1. Нормотворческая деятельность республиканских и местных органов государственного управления и местного самоуправления

1. Место и роль Правительства в правотворческом процессе.

2. Особенности взаимодействия Правительства и Президента по вопросам правотворческой деятельности.

3. Формы взаимодействия Правительства и Парламента по вопросам правотворческой деятельности.

4. Правовые акты Правительства.

5. Понятие и юридическая сила постановлений Совета Министров.

6. Особенности участия республиканских органов государственного управления в правотворческом процессе.

7. Нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления.

8. Место и роль местных органов управления в правотворческом процессе.

9. Правовые акты местных органов управления.

10. Место и роль местных органов самоуправления в правотворческом процессе

11. Правовые акты местных органов самоуправления.

12. Местный референдум как форма правотворчества.

13. Какая роль принадлежит собраниям граждан в правотворческом процессе?
14. Проблемы взаимодействия между органами местного управления и самоуправления в правотворческом процессе.

К семинару 2. Роль судебной власти в правотворческой деятельности

1. Судебные органы Республики Беларусь в системе нормотворческих органов.
2. Понятие и содержание нормотворческой компетенции судебных органов.
3. Особенности судебного нормотворчества.
4. Механизм и формы участия судебных органов Республики Беларусь в нормотворческом процессе.
5. Осуществление конституционного судебного контроля.
6. Соотношение по юридической силе нормативных акты высших судебных инстанций в Республике Беларусь.
7. Понятия «судебное право» и «прецедентное право»: характеристика.
8. Судебный прецедент в отечественной правовой доктрине.
9. Виды актов Конституционного Суда Республики Беларусь.
10. Специфические черты и особенности практики конституционного правосудия.

Задания для работы по темам 3 модуля

Задание 1. *На основе анализа статей Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» ответьте на следующие вопросы (со ссылкой на соответствующие статьи Закона):*

1. Кому подотчетен и пред кем ответственен Совет Министров Республики Беларусь в своей деятельности?
2. В какой срок после своего назначения Совет Министров должен представить Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь программу своей деятельности?
3. Имеет ли право Совет Министров по собственной инициативе организовывать разработку проектов законов Республики Беларусь?
4. Перед каким государственным органом Премьер-министр Республики Беларусь вправе поставить вопрос о доверии Совету Министров Республики Беларусь по какому-либо конкретному поводу?
5. По каким вопросам издаются Распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь?

Задание 2. *На основе анализа статей Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» ответьте на следующие вопросы (со ссылкой на соответствующие статьи Закона):*

1. В какой форме осуществляют свою деятельность местные Советы?

2. Может ли быть созвана сессия местного Совета по требованию Президента Республики Беларусь?
3. Решения Совета принимаются на сессии Совета тайным или открытым голосованием?
4. Подлежат ли обязательной юридической экспертизе проекты и принятые нормативные правовые акты Советов и исполнительных и распорядительных органов?
5. Какой государственный орган осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законодательства в сфере местного управления и самоуправления?

Задание 3. *Областной Совет принял решение о проведении референдума об отмене ряда местных налогов и сборов. Облисполком отменил решение областного Совета и обратился к Президенту с ходатайством о роспуске областного Совета на основании грубого нарушения им требований законодательства.*

Дайте правовую оценку ситуации.

Задание 4. *В Конституционный Суд Республики Беларусь обратился Верховный Суд Республики Беларусь о соответствии Конституции Республики Беларусь ряду норм постановления Совета Министров Республики Беларусь.*

В ходе рассмотрения этого дела Конституционный Суд признал постановление Совета Министров не соответствующим Конституции.

Каковы юридические последствия этого решения?

С какого момента акты, признанные неконституционными, утрачивают силу?

Каковы последствия в отношении судебных решений, принятых на основе неконституционного акта, должны ли они пересматриваться и если да, то в какой форме?

3.4 Источники и литература

Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.

Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Беларусь, 29 июня 2006 г., № 139-З (с изм. и доп.) // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац.Центр правовой инф. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О конституционном судопроизводстве: Закон Республики Беларусь, 8 января 2014 г., № 124-З// Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юр-Спектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г. № 424-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 4 января 2010 г. № 108-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Правотворческий процесс: учеб. пособие для студентов учреждений высш. образования по спец. «Экономическое право», «Правоведение», «Международное право» / под ред. Г.А. Василевича. – Минск : Вышэйшая школа, 2015.

Петров, А.П. Конституционное право: учеб. пособие для студентов учреждений высшего образования по специальностям «Международное право», «Правоведение», «Экономическое право» / А.П. Петров. – Минск : РИВШ, 2019. – 434 с.

Кодавлович, В.А. Правотворческий процесс: курс лекций. – 2-е изд., испр. и доп. – Минск: Амалфея, 2010. – 292 с.

Пугачев, А. Н. Правотворческий процесс: учеб.-метод. комплекс для студентов юрид. спец. / [в авторской ред.] ; М-во образования Республики Беларусь, Учреждение образования «Полоцкий государственный университет». – Новополоцк : ПГУ, 2010. – 388 с

4. Учебный модуль 4

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

4.1 Тематический план модуля

	Темы	Лекции		Семинарские занятия	
		ДФО	ЗФО	ДФО	ЗФО
1	Проблемы оптимизации национальной системы правотворчества	2	2	2	2
	Итоговый контроль по модулю	Тестирование			

4.2 Тема и вопросы семинара

Современное законодательство Республики Беларусь: особенности и тенденции (2 часа)

Вопросы для обсуждения

1. Основные направления развития законодательства на основе Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь.
2. Процессы информатизации и цифровизации системы законодательства.
3. Нормотворческая техника и ее законодательное закрепление.

4.3 Самостоятельная работа студентов

Темы рефератов

1. Основные направления развития законодательства на основе Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь.
2. Процессы информатизации и цифровизации системы законодательства.
3. Систематизация законодательства.
4. Правовая экспертиза в правотворческом процессе.
5. Криминологическая экспертиза и ее значение.
6. Информационные технологии в правотворчестве.
7. Клон человека как субъект права.
8. Правовой мониторинг в условиях цифровой реальности.
9. Нормотворческая техника и ее законодательное закрепление.
10. Основные виды коллизий и способы их преодоления.

Задания для работы по теме 4 модуля

Задание 1. Составьте реферат-резюме на Послание Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2019 году».

Источник: О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2019 году: Послание Конституционного Суда Республики Беларусь: принято на заседании Конституционного Суда Республики Беларусь 11 марта 2020 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kc.gov.by/document-66153>

Задание 2. Проведите криминологическую экспертизу нормативно-правового акта Республики Беларусь (отдельной статьи НПА) (по выбору) и подготовьте аналитическую справку, изучив Положение о порядке проведения криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь.

Источник: Указ Президента Респ. Беларусь 29 мая 2007 г. N 244 (с изм. и доп.) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

4.4 Источники и литература

О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой инф. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 11 августа 2003 г. № 359 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О создании Национального Центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь от 28 июля 1997 г. № 407: с изм. и доп. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 г. № 224 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации: Указ Президента Республики Беларусь, 30.10.1998, №524 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О формировании и издании свода законов Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь 19.01.1999, №34 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 23 сентября

2006 г. № 1244// Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Вишневский, А.Ф., Дмитрук, В.Н. Теория и практика подготовки проекта нормативного правового акта / А.Ф.Вишневский [и др.]. – Минск, Амалфея, 2005.

Липень, С.В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ – индикаторы процессов информатизации и цифровизации системы законодательства / С.В.Липень // Актуальные проблемы российского права. 2019. – № 8 (105). – С.22–32.

Поляшук, Н.А. Правовой мониторинг в условиях цифровой реальности: опыт Республики Беларусь // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения № 6. – 2018. – С.79–84.

Пугачев, А. Н. Правотворческий процесс: учеб.-метод. комплекс для студентов юрид. спец. / [в авторской ред.] ; М-во образования Республики Беларусь, Учреждение образования «Полоцкий государственный университет». – Новополоцк : ПГУ, 2010. – 388 с.

Талапина, Э.В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. – 2018. – № 2. – С. 5–17.

Хабриева, Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. – 2018. – № 1. – С. 85–102.

Шаршун, В. А. О некоторых вопросах применения информационных технологий в нормотворческом процессе: новации закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 года «О нормативных правовых актах» // Право.by. – 2018. – № 6(56). – С. 46–52.

Методическое руководство подготовкой проектов правовых актов [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://center.gov.by/normotvorcheskaya-deyatel-nost/podgotovka-proektov-normativny-h-pra/metodicheskoe-rukovodstvo-podgotovko/>

5. Самостоятельная работа магистрантов под управлением преподавателя

Управляемая самостоятельная работа студентов – это самостоятельная работа, выполняемая по заданию и при методическом руководстве лица из числа профессорско-преподавательского состава и контролируемая на определенном этапе обучения преподавателем, как в аудитории, так и в режиме on-line.

Целью самостоятельной работы является содействие более глубокому изучению тех тем курса «правотворчество органов представительной, исполнительной и судебной власти», которые не рассматривались в полной мере в ходе проведения аудиторных занятий, но имеют существенное значение для формирования знаний.

Форма контроля управляемой самостоятельной работы студентов - устное обсуждение, подготовка рефератов, выполнение заданий и задач оффлайн и др. – определяется преподавателем.

Задания и задачи для самостоятельной работы

1. Тема: «Проблемы классификации и иерархии источников права Республики Беларусь»

1.1 Задания, формирующие знания на уровне узнавания:

Проблемы для изучения (темы рефератов) в рамках КУСР.

1. Проблема классификации источников права и нормотворчества.
2. Источники права: понятие и виды.
3. Нормативные и ненормативные правовые акты: понятие, значение, виды.
4. Нормативный договор как источник права.
5. Оценка судебного прецедента как источника права.
6. Иерархия нормативных правовых актов Республики Беларусь.
7. Конституция Республики Беларусь: значение и роль в процессе нормотворчества и правоприменения.
8. Основные доктрины соотношения международного и национального права.
9. Международный договор как источник права Республики Беларусь.
10. Особенности подготовки проекта нормативного правового акта как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь.
11. Особенности принятия нормативного правового акта как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь.
12. Экспертиза в правотворчестве: проблемы правового регулирования и вопросы его совершенствования
13. Понятие и виды экспертиз нормативных правовых актов.
14. Особенности опубликования нормативного правового акта как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь.

1.2 Задания, формирующие знания на уровне воспроизведения:

Изучите план подготовки законопроектов на 2020 год в Республике Беларусь. Составьте реферат-резюме о планируемых и принятых в 2020 году нововведениях и изменениях в сфере законодательства Республики Беларусь.

Источник: Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2020 год: Указ Президента Республики Беларусь от 26 декабря 2019 г. № 482 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

1.3 Задания, формирующие знания на уровне применения:

1. На основе сравнительно-правового анализа Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» от 17 июля 2018 г. № 130-З и Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. № 361-З, составьте аналитическую справку, дайте юридическую оценку внесенным изменениям. *Источники:* О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020; О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

2. Ознакомьтесь с Банком данных Национального центра правовой информации «Нормотворчество». Укажите нормативные правовые акты, регулирующие нормотворчество в Республике Беларусь.

Источник: Нормотворчество. Нормативное регулирование и методические материалы: Нормативные правовые акты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: etalonline.by.

2. Тема: «Проблемы законодательного процесса»

2.1 Задания, формирующие знания на уровне узнавания:

Проблемы для изучения (темы рефератов) в рамках КУСР.

1. Особенности законотворческой компетенции Национального собрания Республики Беларусь.
2. Вопросы планирования законодательной деятельности.
3. Законодательная инициатива.
4. Прохождение законопроекта в Парламенте.
5. Принятие закона, его промульгации.
6. Порядок изменения и дополнения закона. Толкование закона.
7. Актуальные проблемы организации и осуществления законодательного процесса.
8. Парламент как субъект правотворческого процесса.
9. Границы законотворческого процесса.
10. Комиссии Парламента в законотворческом процессе.
11. Роль палат Парламента в законотворческом процессе.
12. Особенности ратификации и денонсации международных договоров.
13. Закон в системе источников современного белорусского права.
14. Классификация законов.
15. Коллизия и конкуренция законов.

2.2 Задания формирующие знания на уровне воспроизведения:

1. На основании Конституции Республики Беларусь и Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» 2018 года опишите механизм реализации права законодательной инициативы.

2. Сформулируйте основные проблемы законодательной деятельности в Республике Беларусь.

2.3. Задания формирующие знания на уровне применения:

1. На основе Конституции Республики Беларусь и Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» составьте таблицу стадий законодательного процесса и их содержания.

2. Подготовьте эссе на тему: «Необходима ли в Республике Беларусь двухпалатная структура Парламента?»

3. Изучите Концепцию совершенствования законодательства Республики Беларусь и укажите, какие ее направления не реализованы.

3. Тема: «Проблемы нормотворческой экспертизы»

3.1 Задания, формирующие знания на уровне узнавания:

Проблемы для изучения (темы рефератов) в рамках КУСР.

1. Правовые основы проведения юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов в Республике Беларусь.

2. Механизм и процедуры юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов в Республике Беларусь.

3. Цели и содержание обязательной юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов.

4. Обязательная юридическая экспертиза решений областных, Минского городского Совета депутатов, облисполкомов, Мингорисполкома.

5. Криминологическая экспертиза: цели и содержание.

3.2 Задания формирующие знания на уровне воспроизведения:

1. На основании Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» 2018 года опишите механизм и особенности юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов в Республике Беларусь.

2. Изучите Положение о порядке проведения криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь. Утв. Указом Президента Респ. Беларусь 29 мая 2007 г. №244 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

3.3 Задания формирующие знания на уровне применения:

Проведите криминологическую экспертизу нормативного правового акта Республики Беларусь (по выбору).

Источники и литература:

О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов: Указ Президента Республики Беларусь, 30 декабря 2010 г. № 711 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 23 сентября 2006 г. № 1244 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Об отдельных требованиях к оформлению нормативных правовых актов и взаимодействию Министерства юстиции с Национальным центром правовой информации: Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 10 октября 2018 г. № 193 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Положение о порядке проведения криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь. Утв. Указом Президента Респ. Беларусь 29 мая 2007 г. № 244 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы: Указ Президента Республики Беларусь, 6 июня 2011 г. № 230 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Курак, А.И. Правотворческий процесс: курс лекций / А.И. Курак. – Минск: Амалфея, 2015. – 280 с.

Правотворческий процесс: учеб. пособие для студентов учреждений высш. образования по спец. «Экономическое право», «Правоведение», «Международное право» / под ред. Г.А. Василевича. – Минск: Вышэйшая школа, 2015. – 271 с.

Методическое руководство подготовкой проектов правовых актов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://center.gov.by/normotvorcheskaya-deyatelnost/podgotovka-proektov-normativnyh-pri-podgotovke-proektov-pri-podgotovke/>.

Хлус, А. Криминологическая экспертиза нормативных правовых актов как условие недопущения коррупционных рисков / А. Хлус // Юстиция Беларуси. – 2013. – № 7. – С.64–68.

Шилин, Д.В. Правовая основа криминологической экспертизы в Республике Беларусь: комментарий к Положению о порядке проведения криминологической экспертизы, утвержденному Указом Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе» (в ред. от 6 июня 2011 г. № 230)] / Д.В.Шилин. – Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2014. – 64 с.

4. Тема: «Вопросы совершенствования юридической техники»

4.1 Задания, формирующие знания на уровне узнавания:

Проблемы для изучения (темы рефератов) в рамках КУСР.

1. Понятие, признаки и основные элементы правотворческой юридической техники.
2. Виды правотворческой техники.
3. Основные требования правотворческой техники.
4. Понятие законодательной техники и ее содержание.
5. Понятие и виды способов изложения нормативных правовых предписаний.
6. Требования к формулированию и приемы изложения нормативных правовых предписаний.
7. Стилистические особенности изложения нормативных предписаний.

4.2 Задания формирующие знания на уровне воспроизведения:

Заполните таблицу:

Средства юридической техники	Приемы юридической техники	Способы юридической техники	Методы юридической техники

Назовите лингвистические методы юридической техники. Дайте характеристику каждого из них.

4.3 Задания формирующие знания на уровне применения:

1. Назовите способ изложения юридической нормы в статьях Особенной части УК Республики Беларусь. На примере статьи УК выделите все элементы нормы права.

2. Составить эссе на тему: «Требования юридической техники в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» от 17 июля 2018 г. №130-З: формально-правовой анализ».

3. На основе анализа текста закона (по выбору), ответьте на следующие вопросы:

- 1) Правильно ли оформлены реквизиты в законе;
- 2) Дайте характеристику структуры закон;
- 3) Правильно ли структурирован текст законопроекта;

4) Дайте оценку порядка вступления в силу закона.

Источники и литература:

О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Курак, А.И. Правотворческий процесс: курс лекций / А.И. Курак. – Минск: Амалфея, 2015. – 280 с.

Правотворческий процесс: учеб. пособие для студентов учреждений высш. образования по спец. «Экономическое право», «Правоведение», «Международное право» / под ред. Г.А. Василевича. – Минск: Вышэйшая школа, 2015. – 271 с.

Методическое руководство подготовкой проектов правовых актов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://center.gov.by/normotvorcheskaya-deyatelnost/podgotovka-proektov-normativnyh-prikladnykh-aktov/metodicheskoe-rukovodstvo-podgotovko/>.

РАЗДЕЛ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ

Примерный перечень вопросов к зачету

1. Проблема правопонимания в теории права. Типология и классификации современного правопонимания.
2. Естественн-правовой тип понимания права и. основные тенденции развития естественн-правовых концепций правотворчества.
3. Позитивистское правопонимание. Основные тенденции развития позитивистских доктрин в современном правотворчестве.
4. Социологическое правопонимание и тенденции его развития.
5. Психологическое правопонимание. Основные тенденции развития психологических подходов к правотворчеству.
6. Оценка интегративного подхода к правотворчеству и тенденции его развития.
7. Процесс формирования права, факторы, определяющие формирование права: методологические проблемы.
8. Общие принципы и виды правотворчества и нормотворчества.
9. Проблема классификации этапов и стадий нормотворческого процесса.
10. Субъекты правотворчества и нормотворчества.
11. Актуальность проблем правотворческого и нормотворческого процесса для Республики Беларусь.
12. Историческое развитие института правотворчества в Республике Беларусь.
13. Особенности правовой системы Республики Беларусь.
14. Нормотворческие органы Республики Беларусь и стадии нормотворческого процесса в Республике Беларусь.

15. Источники права: понятие и виды.
16. Нормативные и ненормативные правовые акты: понятие, значение, виды.
17. Иерархия нормативных правовых актов Республики Беларусь.
18. Конституция Республики Беларусь: значение и роль в процессе нормотворчества и правоприменения.
19. Основные доктрины соотношения международного и национального права. Международный договор как источник права Республики Беларусь.
20. Национальное собрание Республики Беларусь в системе нормотворческих органов государства.
21. Особенности законотворческой компетенции Национального собрания Республики Беларусь.
22. Стадии законодательного процесса.
23. Место и роль Президента в нормотворческом процессе.
24. Виды нормативных правовых актов Президента, их конституционно-правовая природа.
25. Проблемы оптимизации взаимодействия Президента Республики Беларусь с Национальным собранием и другими центральными органами государственного управления Республики Беларусь по вопросам нормотворчества
26. Взаимодействие Президента с судебной властью по вопросам правотворчества. Обеспечение конституционного контроля в отношении актов Президента.
27. Место и роль Правительства в механизме государственного нормотворчества. Формы и механизм осуществления Правительством нормотворческой деятельности.
28. Акты Правительства и их юридическая сила.
29. Взаимодействие Правительства с Президентом и Парламентом по вопросам нормотворческой деятельности.
30. Республиканские и местные органы государственного управления и самоуправления в правотворческом процессе: компетенция, виды актов, юридическая сила.
31. Судебные органы Республики Беларусь в системе нормотворческих органов. Особенности судебного нормотворчества.
32. Механизм и формы участия судебных органов Республики Беларусь в нормотворческом процессе.
33. Осуществление конституционного судебного контроля. Формы судебного реагирования на выявленные правовые коллизии.
34. Современное законодательство Республики Беларусь: особенности и тенденции.
35. Основные направления развития законодательства на основе Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь.
36. Систематизационная деятельность как разновидность юридической деятельности, ее соотношение с нормотворчеством и основные виды.

37. Интерпретационная деятельность как разновидность юридической деятельности, ее соотношение с нормотворчеством.
38. Понятие и необходимость толкования юридических текстов. Толкование юридических текстов по субъектам (по юридической силе): официальное и неофициальное толкование норм права, их разновидности.
39. Нормотворческая техника и ее законодательное закрепление.
40. Проблемы проведения экспертизы нормативных правовых актов. Виды и содержание экспертиз нормативных правовых актов.

Тематика рефератов по курсу

1. Характеристика субъектов нормотворчества Великого княжества Литовского.
2. Характеристика стадий нормотворчества в Вальном Сейме Речи Посполитой.
3. Особенности нормотворчества в Российской империи в XIX – начале XX вв.
4. Формирование нормотворческого процесса в Белорусской ССР в 20–30-х гг. XX в.
5. Субъекты нормотворчества в БССР.
6. Этапы формирования и развития нормотворческого процесса в Республике Беларусь.
7. Трактовки нормотворчества в различных правовых системах и семьях.
8. Проблемы типологии современного правопонимания. Соотношение правопонимания и теории нормотворчества.
9. Типы правопонимания и проблема источников и форм права.
10. Трактовка нормотворчества в контексте естественно-правового типа понимания права.
11. Трактовка нормотворчества в контексте позитивистского и неопозитивистского подходов к праву.
12. Трактовка нормотворчества в контексте социологического подхода к праву.
13. Трактовка нормотворчества в контексте психологического подхода к праву. Специфика концепции Л.И. Петражицкого и основные направления ее развития.
14. Трактовка нормотворчества в контексте интегративного подхода к праву. Оценки интегративного подхода к нормотворчеству и тенденции его развития.
15. Проблемы классификации нормотворчества.
16. Проблема выделения этапов и стадий нормотворческого процесса.
17. Нормотворческие органы Республики Беларусь и стадии нормотворческого процесса в Республике Беларусь.

18. Особенности планирования нормотворческой деятельности как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь.
19. Особенности проявления нормотворческой инициативы как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь и ее субъекты.
20. Особенности подготовки проекта нормативного правового акта как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь.
21. Особенности принятия нормативного правового акта как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь.
22. Экспертиза в правотворчестве: проблемы правового регулирования и вопросы его совершенствования.
23. Понятие и виды экспертиз нормативных правовых актов.
24. Особенности опубликования нормативного правового акта как стадии нормотворческого процесса Республики Беларусь.
25. Понятие и специфика законодательного процесса.
26. Подзаконное нормотворчество: понятие, субъекты, особенности, правовое регулирование.
27. Специфика нормотворчества судебной власти, иных субъектов нормотворческого процесса.
28. Проблема классификации источников права и нормотворчества.
29. Систематизация нормативных правовых актов: понятие, цели, виды, тенденции эволюции.
30. Способы и виды толкования юридических текстов.
31. Понятие и формы реализации права.
32. Проблемы организации и осуществления законодательного процесса в Республике Беларусь.
33. Особенности законотворческой компетенции Национального собрания Республики Беларусь.
34. Стадии законодательного процесса.
35. Особенности официального опубликования нормативных правовых актов Республики Беларусь.
36. Субъекты законодательной инициативы в Республике Беларусь.
37. Механизм реализации права законодательной инициативы.
38. Процедура ратификации международных договоров.
39. Виды законов, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.
40. Двухпалатная структура Парламента Беларуси: политико-правовой анализ.
41. Понятие и содержание нормотворческой компетенции Президента Республики Беларусь.
42. Место Президента Республики Беларусь в правотворческом процессе.
43. Формы участия Главы государства в правотворческом процессе.
44. Непосредственное и опосредованное нормотворчество Президента.
45. Правовые акты Президента.
46. Соотношение актов Президента и законов Республики Беларусь по юридической силе.
47. Виды декретов Главы государства.

48. Директивы Президента как вид НПА.
49. Функции Администрации Президента в правотворческом процессе.
50. Проблемы оптимизации взаимодействия Президента Республики Беларусь с нормотворческими органами Республики Беларусь.
51. Понятие и специфика реализации органами государственного управления Республики Беларусь своей нормотворческой компетенции.
52. Виды нормативных правовых актов органов государственного управления Республики Беларусь, их юридическая сила.
53. Место и роль Правительства в правотворческом процессе.
54. Особенности взаимодействия Правительства и Президента по вопросам правотворческой деятельности.
55. Формы взаимодействия Правительства и Парламента по вопросам правотворческой деятельности.
56. Правовые акты Правительства.
57. Особенности участия республиканских органов государственного управления в правотворческом процессе.
58. Нормативные правовые акты республиканских органов государственного управления.
59. Место и роль местных органов управления в правотворческом процессе.
60. Правовые акты местных органов управления.
61. Место и роль местных органов самоуправления в правотворческом процессе.
62. Правовые акты местных органов самоуправления.
63. Местный референдум как форма правотворчества.
64. Проблемы взаимодействия между органами местного управления и самоуправления в правотворческом процессе.
65. Судебные органы Республики Беларусь в системе нормотворческих органов. Понятие и содержание их нормотворческой компетенции.
66. Виды нормативных правовых актов судебных органов Республики Беларусь, их юридическая сила.
67. Судебные органы Республики Беларусь в системе нормотворческих органов.
68. Механизм и формы участия судебных органов Республики Беларусь в нормотворческом процессе.
69. Осуществление конституционного судебного контроля.
70. Понятия «судебное право» и «прецедентное право»: характеристика.
71. Судебный прецедент в отечественной правовой доктрине.
72. Виды актов Конституционного Суда Республики Беларусь.
73. Специфические черты и особенности практики конституционного правосудия.
74. Систематизация законодательства.
75. Правовая экспертиза в правотворческом процессе.
76. Криминологическая экспертиза и ее значение.
77. Цифровизация системы законодательства.

78. Информационные технологии в правотворчестве.
79. Правовой мониторинг в условиях цифровой реальности.
80. Клон человека как субъект права.

ВОПРОСЫ ТЕСТОВОГО КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ

Тема 1. Проблемы типологии современного правопонимания

- 1. С позиций нормативистской концепции права, право – это:**
А) Мера должного поведения
В) Нормативное выражение принципа формального равенства
С) Принудительно-властные установления официальной (государственной) власти
- 2. С позиций «юридической» концепции, право – это:**
А) Совокупность, упорядоченная система правовых норм
В) Мера возможного поведения
С) Особый социальный регулятор, имеющий объективную природу
- 3. Автором либертарно-юридической концепции права является:**
А) Платон
В) Нерсисянц
С) Тихомиров
D) Матузов
- 4. Положение о том, что государственная власть является источником права лежит в основе:**
А) «Юридической» концепции права
В) Нормативистской концепции
С) «Естественных» концепций права
- 5. Кто из названных авторов представляет нормативистскую теорию права?**
А) К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин
В) Г. Кельзон, И. Бентам, Д. Остин
С) Дж. Локк, Ж-Ж. Руссо, Г. Гроций
D) К. Каутский, Дж. Локк, Е. Дюринг
- 6. Какую школу правопонимания характеризует это положение «Подлинное право – это психологические переживания людей об их правах и обязанностях. Право – это императивно-атрибутивные переживания людей. Интуитивное право – результат внутреннего самоопределения индивида, оно выше позитивного права»?**
А) Теория солидаризма
В) Нормативистская теория права
С) Историческая школа права
D) Психологическая теория права
E) Реалистическая

7. В основе какой концепции права лежит его понимание, как динамичного правопорядка, реальной правовой действительности?

- A) Психологическая
- B) Юрико-позитивистская
- C) Социологическая
- D) Нормативистская
- E) Естественно-правовая

8. Какому направлению правопонимания принадлежит положение «Наряду с позитивным правом, созданным государством существуют от природы, Бога, разума естественные права человека: на жизнь, свободу, равенство, частную собственность, определение своей судьбы. Это неотъемлемые права человека»?

- A) Теория естественного права
- B) Реалистическая школа права
- C) Социологическая теория права
- D) Классовая теория права

9. Идея «Не государство над правом, а право над государством» лежит в основе:

- A) Легистской концепции
- B) «Юридической» концепции права
- C) «Рационалистической» концепции
- D) Психологической концепции права

10. Конституция Республики Беларусь устанавливает:

- A) Верховенство закона
- B) Верховенство права
- C) Верховенство государственной власти
- D) Верховенство власти президента

11. Формулировка «Законодательная власть не создает закона, – она лишь открывает и формулирует его» принадлежит:

- A) Аристотелю
- B) К.Марксу
- C) К.Каутскому
- D) И.Канту

12. Признаком права с позиций позитивизма является:

- A) Моральная обязательность исполнения норм
- B) Наличие конституции
- C) Применение государственного принуждения в случае нарушения требований норм права

13. Сущность какого подхода к праву выражает данное определение «Воля господствующего класса, возведенная в закон»?

- A) Общесоциальный
- B) Классовый
- C) Интегративный
- D) Психологический

14. О каком признаке права говорится в определении «Выражается в официальной форме: в законах, постановлениях, приказах, обладает определенностью, четкостью закрепления прав и обязанностей»?

- A) Социальность
- B) Формализованность
- C) Институциональность
- D) Общеобязательность

15. Что является высшей ценностью и целью общества и государства, в соответствии с Конституцией?

- A) Человек, его права, свободы и гарантии их реализации
- B) Безопасность государства
- C) Общественное спокойствие
- D) Государственные интересы

16. Где впервые в истории Беларуси был закреплён принцип верховенства права:

- A) В Конституции 1994 года в редакции 1996 г.
- B) В Конституции Республики Беларусь в редакции 1994 г.
- C) В Конституции БССР 1978 г.
- D) В Декларации «О государственном суверенитете» 1990 г.

Тема 2. Актуальные вопросы правотворчества и нормотворчества

1. Правовая система Республики Беларусь относится к:

- A) Романо-германской правовой семье
- B) Англосаксонской правовой семье
- C) Правовым семьям традиционного права

2. Правовая система – это:

- A) Совокупность общественных отношений
- B) Внутренняя организация (структура) права
- C) Совокупность правовых средств, регулирующих взаимоотношения в обществе
- D) Совокупность источников конституционного права

3. Система права, это:

- A) Совокупность общественных отношений
- B) Внутренняя организация (структура) права
- C) Совокупность юридических средств
- D) Совокупность источников конституционного права

4. Для какой правовой системы характерно наличие писаной Конституции, закон – основной источник права, деление права на отрасли, частное и публичное?

- A) Романо-германская
- B) Англосаксонская
- C) Мусульманская

5. К какому понятию относится данное определение «Исторически сложившаяся, объективно существующая внутренняя структура права, определяемая характером регулируемых общественных отношений»?

- A) Система законодательства
- B) Система права
- C) Правовая система
- D) Система юридических наук

6. Конституционно-правовое разделение функций законотворчества, государственного управления и правосудия, является реализацией:

- A) Принципа разделения властей
- B) Принципа государственного суверенитета
- C) Принципа народного суверенитета
- D) Принципа национального суверенитета

7. Основание деления права на отрасли и институты:

- A) Воля законодателя
- B) Предмет и метод правового регулирования
- C) Правоприменительная практика

8. Императивный метод правового регулирования преобладает в регулировании:

- A) Частноправовых отношений
- B) Договорных отношений
- C) Публично-правовых отношений

9. Диспозитивный метод регулирования характерен для:

- A) Публичного права
- B) Частного права
- C) Конституционного права

10. Понятие правового нормотворчества:

- A) Уже понятия «правотворчество»
- B) Является синонимом понятия «правотворчества»
- C) Включает в себя правотворчество

11. Юридическая сила нормативного правового акта зависит от следующих обстоятельств:

- A) Вида акта
- B) Территориальной юрисдикции правотворческого органа
- C) Срока действия акта

12. Принцип научности правотворчества предполагает:

- А) Научную проработку соответствия принимаемого акта назревшим потребностям общества и последствий его применения
- В) Определение субъектов, правомочных принимать правовые решения
- С) Соблюдение компетенции субъектов правотворчества

13. Принцип законности правотворчества предполагает:

- А) Проведение комплексной научной экспертизы законопроектов
- В) Информационное обеспечение принятия нормативных правовых актов
- С) Принятие (издание) нормативного правового акта уполномоченным нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции, соответствие нормативного правового акта Конституции Республики Беларусь

14. Принцип демократизма правотворчества означает:

- А) Соблюдение законных процедурных норм
- В) Применение законодательных процедур, которые на деле обеспечивали бы выражение в законах истинных, воли и интересов народа
- С) Применение опыта западных демократий

15. Принцип гласности правотворчества предполагает:

- А) Осуществление форм прямого (непосредственного) народовластия
- В) Гласные процедуры обсуждения и принятия законов
- С) Принятие законов легитимным высшим законодательным органом

16. Принцип защиты прав, свобод и законных интересов личности в правотворчестве означает:

- А) Доступность текстов НПА для восприятия и понимания населения
- В) Расширение информационного обеспечения
- С) Гарантирование реализации и защиты прав и свобод личности, недопустимость принятия НПА, нарушающих права и свободы

17. К особенностям законотворчества относится:

- А) Прямое, непосредственное правотворчество
- В) Конституционное закрепление основ законотворческой деятельности
- С) Каждый орган самостоятельно определяет процедуру подготовки и принятия актов

18. Какое из указанных действий является стадией правотворческого процесса?

- А) Законодательная инициатива
- В) Выбор правовой нормы
- С) Установление фактических обстоятельств дела

19. Какой из нижеперечисленных источников права является результатом санкционированного нормотворчества?

- А) Судебный прецедент
- В) Правовой обычай
- С) Традиции

20. Что отражает данное определение «Внешняя форма права, совокупность взаимосвязанных нормативных правовых актов»?

- A) Правовая система
- B) Система права
- C) Система правового регулирования
- D) Система законодательства

Тема 3. Проблемы классификации и иерархии источников права Республики Беларусь

1. Правовая доктрина как источник права представляет собой:

- A) Общие начала законодательства
- B) Принципы, положенные в основу правового регулирования
- C) Мнения ученых юристов по вопросам права

2. К чему относится данное понятие «Способы или формы официального выражения и закрепления правовых норм, действующих в государстве».

- A) Источник (форма) права
- B) Функции права
- C) Система законодательства
- D) Правопорядок

3. Основным для романо-германской (континентальной) правовой системы источником права является:

- A) Доктрина
- B) Нормативный правовой акт
- C) Правовой прецедент
- D) Правовой обычай и труды известных юристов

4. Основной источник права Республики Беларусь:

- A) Нормативные договоры
- B) Нормативные правовые акты
- C) Правовые доктрины
- D) Судебный прецедент

5. Принципы права:

- A) Совокупность норм, регулирующих определенный круг однородных общественных отношений
- B) основополагающие базовые нормы права
- C) Нормы обязательственного права

6. Ненормативные правовые акты:

- A) Акты толкования норм права
- B) Решения органов местного управления и самоуправления
- C) Постановления правительства
- D) Нормы морали

7. Правовой обычай применяется в случаях:

- A) В случае противоречия нормативных правовых актов
- B) По усмотрению субъектов права
- C) Когда применение обычая прямо оговорено в законе

8. Судебный прецедент (судебная практика) с точки зрения некоторых авторов (Г.А. Василевич):

- A) Источником права в Республике Беларусь не является
- B) В качестве источника права можно рассматривать судебные решения
- C) В качестве источника права можно рассматривать Заключение КС, постановления Пленума Верховного Суда

9. Слово «Конституция» образовано от латинского «Constitutio», что означает:

- A) Согласие
- B) Система взглядов
- C) Устройство
- D) Правила

10. Конституция Республики Беларусь 1994 года принята:

- A) Парламентом
- B) На референдуме
- C) Парламентом и утверждена референдумом
- D) Октроирована

11. Конституция Республики Беларусь принята:

- A) 11 ноября 1991 г.
- B) 24 ноября 1996 г.
- C) 15 марта 1994 г.
- D) 17 октября 2004 г.

12. Какие разделы Конституции могут быть изменены только референдумом?

- A) Все разделы Конституции
- B) Раздел V
- C) Раздел I, Раздел II, Раздел IV, Раздел VIII
- D) Раздел IX

13. Высшая юридическая сила Конституции означает:

- A) Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь
- B) Органы власти руководствуются исключительно Конституцией
- C) Нормы Конституции не имеют прямого действия
- D) Конституция не подлежит изменению

14. По чьей инициативе палатами Парламента рассматривается вопрос об изменении и дополнении Конституции Республики Беларусь?

- A) Президента или не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом
- B) Политических партий

- C) Национального собрания
- D) Конституционного Суда

15. Принцип верховенства Конституции означает, что:

- A) Все государственные органы и должностные лица действуют в пределах Конституции
- B) Правовые акты, признанные Парламентом противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы
- C) Права и свободы, предусмотренные Конституцией, не могут приостанавливаться и ограничиваться ни при каких условиях
- D) Органы власти руководствуются исключительно Конституцией

16. В Республике Беларусь, в соответствии с Конституцией, устанавливается принцип верховенства:

- A) Права
- B) Закона
- C) Президентской власти
- D) Народа

17. К конституционным законам Республики Беларусь относятся:

- A) Конституция и законы о внесении в нее изменений, акты о толковании Конституции
- B) Декреты Президента
- C) Законы, принятые на основе бланкетных норм Конституции
- D) Директивы Президента

18. К программным законам Республики Беларусь относятся:

- A) Законы об основных направлениях внешней и внутренней политики, о военной доктрине
- B) Закон о Президенте Республики Беларусь
- C) Акты о толковании Конституции
- D) Законы о внесении изменений в Конституцию

19. О каком виде законов идет речь «Закон, обеспечивающий полное системное регулирование определенной области общественных отношений»?

- A) Кодекс
- B) Конституция
- C) Директива
- D) Декрет

20. Государственный орган, который имеет право аутентичного толкования Конституции Республики Беларусь:

- A) Верховный Суд
- B) Парламент Республики Беларусь
- C) Президент Республики Беларусь
- D) Конституционный Суд

21. Каким актом определяется юридическая сила решения, принятого на республиканском референдуме:

- A) Законом Республики Беларусь;
- B) Постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов;
- C) Указом Президента Республики Беларусь;
- D) Постановлением Национального собрания Республики Беларусь.

22. Вопросы, которые не могут выноситься на республиканский референдум:

- A) Ведущие к нарушению территориальной целостности Республики Беларусь
- B) Об изменении порядка проведения выборов в местные Советы
- C) О внесении изменений и дополнений в Конституцию
- D) О национальной символике Республики Беларусь

23. Республиканские референдумы назначаются:

- A) Палатой представителей
- B) Советом Республики
- C) Президентом
- D) Конституционным Судом

24. К законодательным актам Республики Беларусь относятся:

- A) Конституция, законы, декреты и указы Президента Республики Беларусь
- B) Только законы Республики Беларусь
- C) Нормативные правовые акты, составляющие законодательство Республики Беларусь

25. Международный договор Республики Беларусь:

- A) Обладает юридическим верховенством по отношению к иным подконституционным актам
- B) Имеет подзаконный характер
- C) Является ненормативным правовым актом

26. Если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством:

- A) Применяются правила международного договора
- B) Применяются правила законодательства
- C) Вопрос решается в зависимости от юридической силы акта законодательства

27. Кодексы Республики Беларусь:

- A) Имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам
- B) Имеют силу обычного закона
- C) Имеют силу конституционного закона

28. Президент Республики Беларусь на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь издает:

- A) Декреты, директивы, распоряжения
- B) Декреты, указы, распоряжения

С) Декреты, указы, постановления

29. Временные декреты Президента – это:

А) Декреты, имеющие ограниченный срок действия

В) Декреты, издаваемые Президентом в силу особой необходимости, имеющие силу закона и подлежащие утверждению Национальным Собранием

С) Декреты, принимаемые в условиях чрезвычайного и военного положения

30. Законы подлежат официальному опубликованию после дня их подписания Президентом в течение:

А) 7 дней

В) 10 дней

С) месяца

**Тема 4. Парламент (Национальное собрание Республики Беларусь)
как субъект нормотворческой деятельности.
Проблемы законодательного процесса**

1. Согласно Конституции Республики Беларусь высшим законодательным и представительным органом власти является:

А) Национальное собрание

В) Конституционный Суд

С) Президент

Д) Правительство – Совет Министров Республики Беларусь

2. Положение о том, что «Законы должны приниматься только законодательным (представительным) органом» относится к конституционному принципу:

А) Разделения властей

В) Национального суверенитета

С) Верховенства права

Д) Высшей юридической силы конституции

Е) Государственного суверенитета

3. К представительным органам власти Республики Беларусь относятся:

А) Национальное собрание

В) Совет Министров

С) Комитет государственного контроля

Д) Конституционный Суд

4. Законопроект, как правило, становится законом после:

А) Принятия Палатой представителей и одобрения Советом Республики

В) Подписания Президентом Республики Беларусь

С) Принятия Палатой представителей

Д) Осуществления обязательного предварительного контроля его конституционности Конституционным Судом

Е) Опубликования в средствах массовой информации

5. В течение, какого срока со дня внесения законопроекта Палата представителей и Совет Республики должны рассмотреть законопроект при объявлении его срочным?

- A) В течение десяти дней
- B) В течение трех дней
- C) В течение пяти дней
- D) Немедленно
- E) По согласованию с Президентом

6. Проекты законов о внесении изменений в Конституцию рассматриваются в Парламенте:

- A) По инициативе не менее 150000 граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом
- B) По инициативе Правительства
- C) По предложению Народного собрания
- D) По инициативе Верховного Суда
- E) По инициативе Конституционного Суда

7. Какие законы, принимаемые Парламентом, относятся к программным:

- A) Об основных направлениях внешней и внутренней политики
- B) Об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод и обязанностей граждан
- C) Об объявлении войны и о заключении мира
- D) О чрезвычайном положении
- E) О бюджете

8. Право законодательной инициативы принадлежит:

- A) Депутатам Палаты представителей и Совету Республики
- B) Министерству юстиции
- C) Конституционному Суду
- D) Прокуратуре Республики Беларусь
- E) Верховному Суду

9. Закон считается одобренным Советом Республики:

- A) Если за него проголосовало большинство от полного состава Совета Республики
- B) Если в течение десяти дней он не был рассмотрен Советом Республики
- C) Если на него нет возражений Конституционного Суда
- D) Если есть решение Президента
- E) Если он принят Палатой Представителей

10. Государственный орган, который имеет право аутентичного толкования Конституции Республики Беларусь:

- A) Верховный Суд
- B) Парламент Республики Беларусь
- C) Конституционный Суд
- D) Президент Республики Беларусь

11. Право законодательной инициативы:

- A) Гражданам не принадлежит
- B) Принадлежит гражданам, в количестве не менее 100 тысяч человек
- C) Принадлежит гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее
- D) 50 тысяч человек

12. Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь является:

- A) Представительным и законодательным органом Республики Беларусь
- B) Высшим органом власти Республики Беларусь
- C) Источником власти в Республике Беларусь

13. Совет Республики является:

- A) Органом общенационального представительства
- B) Палатой областного представительства
- C) Палатой территориального представительства

14. Внеочередные сессии парламента созываются:

- A) Постановлением Палаты представителей
- B) Совместным постановлением Палаты представителей и Совета Республики
- C) Указами Президента

15. Субъекты права законодательной инициативы:

- A) Депутаты Палаты представителей
- B) Члены Совета Республики
- C) Премьер-министр

16. Приоритетному рассмотрению в Национальном собрании подлежат проекты законов:

- A) Направленных на реализацию положений Конституции Республики Беларусь
- B) Предлагаемых к принятию Президентом
- C) Объявленных Президентом срочными

17. Только с согласия Президента, либо по его поручению – Правительства могут вноситься в Палату представителей проекты законов:

- A) Направленных на реализацию положений Конституции Республики Беларусь
- B) Следствием которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов
- C) О внесении изменений и дополнений в Конституцию

18. В случае отклонения Палатой представителей законопроект:

- A) Должен быть внесен вновь в порядке законодательной инициативы
- B) Передается на рассмотрение Совета Республики
- C) Вносится на рассмотрение нового состава Парламента

19. Какой закон Республики Беларусь считается программным:

- A) Об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод граждан

- В) Об объявлении войны и о заключении мира
 - С) Об основных направлениях внешней и внутренней политики
- 20. Проекты программных законов требуют для принятия:**
- А) Двух третей голосов полного состава Палат
 - В) Большинства голосов полного состава Палат
 - С) Двух третей голосов депутатов, участвующих в голосовании
- 21. Если законопроект не рассмотрен Советом Республики в течении 20 дней:**
- А) Он считается одобренным и передается Президенту на подпись
 - В) Вновь передается на рассмотрение Палаты представителей
 - С) Отправляется на доработку
- 22. Совет Республики принимает:**
- А) Постановление о принятии законопроекта
 - В) Постановление об одобрении законопроекта
 - С) Решение об утверждении законопроекта
- 23. Если согласительной комиссией не принят согласованный текст законопроекта, Президент:**
- А) Принимает решение о принятии законопроекта самостоятельно
 - В) Может потребовать, чтобы Совет Республики принял окончательное решение
 - С) Может потребовать, чтобы Палата представителей приняла окончательное решение
- 24. В случае отклонения законопроекта Советом Республики:**
- А) Создается согласительная комиссия
 - В) Законопроект отклоняется
 - С) Законопроект направляется на рассмотрение Конституционного Суда
- 25. Принятый Национальным собранием закон предоставляется на подпись Президенту:**
- А) В течении месяца
 - В) В десятидневный срок
 - С) Немедленно
- 26. Если Президент не возвращает принятый НС закон на протяжении двух недель:**
- А) Закон считается подписанным
 - В) Закон отклоняется
 - С) Закон возвращается в Палату представителей на доработку
- 27. При несогласии Президента с текстом закона:**
- А) Закон передается на рассмотрение согласительной комиссии
 - В) Закон отклоняется
 - С) Президент возвращает его в Палату представителей со своими возражениями

28. Национальное собрание:

- A) Может преодолеть вето Президента большинством не менее двух третей голосов от полного состава Палат
- B) Не может преодолеть вето Президента
- C) Может преодолеть вето Президента простым большинством голосов от полного состава Палат

29. Закон после преодоления Палатой представителей и Советом Республики возражений Президента:

- A) Подписывается Президентом в пятидневный срок
- B) Немедленно вступает в силу
- C) Может быть вновь отклонен Президентом

30. Если Президент не подписывает закон после преодоления НС его возражений:

- A) Закон отклоняется
- B) Закон вступает в силу
- C) Закон вновь направляется на рассмотрение Палат Парламента

**Тема 5. Президент Республики Беларусь
как субъект нормотворческой деятельности**

1. Президент по Конституции Республики Беларусь:

- A) Осуществляет посредничество между органами государственной власти
- B) Возглавляет органы государственной власти
- C) Выступает координатором органов государственной власти

2. В соответствии со статьей 79 Конституции Республики Беларусь, Президент является:

- A) Главой Республики Беларусь, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина
- B) Главой государства
- C) Главой исполнительной власти
- D) Главой государства и исполнительной власти
- E) Руководителем Республики Беларусь

3. Президент Республики Беларусь в соответствии с Конституцией Республики Беларусь издает:

- A) Декреты, указы, распоряжения
- B) Законы
- C) Постановления
- D) Решения
- E) Приказы

4. Временные декреты Президента – это:

- A) Декреты, издаваемые Президентом в силу особой необходимости, имеющие силу закона и подлежащие утверждению Национальным Собранием
- B) Декреты, не имеющие обязательной силы

- С) Декреты, принимаемые на основе делегированных Президенту Парламентом полномочий
- Д) Декреты, принимаемые в условиях чрезвычайного и военного положения
- Е) Декреты, принимаемые временно

5. В течение какого срока временный декрет должен быть представлен Президентом в Парламент для рассмотрения его Палатой представителей, а затем Советом Республики?

- А) В трехдневный срок
- В) В недельный срок
- С) В десятидневный срок
- Д) В течение месяца
- Е) В течение 3-х месяцев

6. Вправе ли Президент председательствовать на заседаниях Правительства?

- А) Да, вправе
- В) Нет, не вправе
- С) Только при обсуждении бюджета республики на предстоящий год
- Д) Только при решении вопросов, имеющих наиболее важное государственное значение
- Е) Только при обсуждении кадровых вопросов

7. Президент Республики Беларусь:

- А) Назначает руководителей республиканских органов государственного управления и определяет их статус
- В) Имеет право отменять решения Конституционного Суда Республики Беларусь
- С) Возглавляет систему судебных органов Республики Беларусь
- Д) Имеет право роспуска местных Советов депутатов
- Е) Назначает депутатов Палаты представителей

8. Президент Республики Беларусь самостоятельно назначает:

- А) Руководителей республиканских органов государственного управления;
- В) Всех членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов
- С) Всех судей Конституционного Суда
- Д) Председателя и судей Верховного Суда
- Е) Всех членов Совета Республики

9. Президент в соответствии с Конституцией имеет право:

- А) Возвратить принятый Парламентом закон со своими возражениями в Палату представителей
- В) Отменять Заключение Конституционного Суда
- С) Отменять решения местных Советов депутатов
- Д) Отменять судебные решения
- Е) Отменить принятый Парламентом закон

10. Декреты Президента обладают юридической силой:

- A) Законов
- B) Подзаконных актов
- C) Носят рекомендательный характер
- D) Такой же, как постановления правительства
- E) Конституции

11. На кого Конституция Республики Беларусь непосредственно возлагает обязанности защищать независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивать законность и права граждан:

- A) Президента
- B) Правительство
- C) Национальное Собрание
- D) Суды
- E) Правоохранительные органы

12. В каком году в Беларуси был учрежден институт президентской власти:

- A) В 1994 г.
- B) В 1990 г.
- C) В 1991 г.
- D) В 1996 г.

13. Администрация Президента:

- A) Возглавляет подготовку проектов правовых актов
- B) Координирует деятельность государственных органов по подготовке проектов
- C) Правовых актов
- D) Является субъектом права законодательной инициативы

Тема 6. Нормотворческая деятельность республиканских и местных органов государственного управления и местного самоуправления

1. Республиканские органы исполнительной власти – это:

- A) Совет Министров, министерства и ведомства
- B) Президент Республики Беларусь
- C) Исполнительные комитеты всех уровней
- D) Администрация Президента Республики Беларусь

2. Право равного доступа к любым должностям в государственных органах имеют, согласно Конституции:

- A) Граждане Республики Беларусь в соответствии со своими способностями, профессиональной подготовкой
- B) Лица, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь
- C) Каждый в соответствии со своими способностями, профессиональной подготовкой

D) Граждане, при условии внесения в бюджет установленной суммы

3. Надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов по Конституции возлагается на:

A) Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров

B) Конституционный Суд Республики Беларусь

C) Верховный Суд Республики Беларусь

D) Комитет государственного контроля Республики Беларусь

E) Президента Республики Беларусь

4. Какие государственные органы формируются или избираются на основе прямого избирательного права:

A) Палата представителей

B) Совет Республики

C) Верховный Суд Республики Беларусь

D) Конституционный Суд Республики Беларусь

E) Совет Министров

5. Государственные органы в пределах своих полномочий:

A) Самостоятельны, сдерживают и уравнивают друг друга

B) Подчинены вышестоящим органам

C) Несамостоятельны

D) Не имеют самостоятельных полномочий

E) Независимы

6. Согласно Конституции, Правительство – Совет Министров Республики Беларусь является:

A) Центральным органом государственного управления

B) Центральным распорядительным органом

C) Высшим органом государственного управления

D) Центральным исполнительным органом

E) Главным исполнительно-распорядительным органом

7. Правительство Республики Беларусь принимает и издает:

A) Постановления

B) Решения

C) Приказы

D) Распоряжения

E) Директивы

8. Премьер-министр издает:

A) Распоряжения

B) Постановления

C) Решения

D) Указы

E) Приказы

9. Совет Министров Республики Беларусь действует на протяжении:

- A) Срока полномочий Президента Республики Беларусь
- B) 5 лет
- C) 1 года
- D) Срока полномочий национального собрания
- E) Срока, установленного президентом

10. Правительство в своей деятельности:

- A) Подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом
- B) Ответственно перед Верховным Судом
- C) Подотчетно Конституционному Суду
- D) Подконтрольно Президенту Республики Беларусь
- E) Ответственно перед Премьер-министром

11. В систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, входят:

- A) Министерства
- B) Органы государственного контроля
- C) Администрация Президента
- D) Исполкомы местных Советов
- E) Районные администрации

12. Исполнительная власть в Республике Беларусь принадлежит:

- A) Парламенту
- B) Правительству
- C) Президенту
- D) Судебным органам

13. Правительство Республики Беларусь в своей деятельности подотчетно:

- A) Президенту
- B) Депутатам Палаты Представителей
- C) Конституционному Суду

14. Премьер-министр назначается Президентом Республики Беларусь с согласия:

- A) Совета министров
- B) Палаты представителей
- C) Совета Республики

15. Республиканские органы государственного управления подчиненные Совету Министров несут ответственность за выполнение возложенных на них задач, перед:

- A) Советом министров
- B) Президентом
- C) Палатой представителей
- D) Советом Республики

16. Обладает ли Совет Министров правом законодательной инициативы:

- A) Не обладает
- B) Обладает
- C) Обладает частично

17. Премьер-министр издает в пределах своей компетенции:

- A) Постановления
- B) Указы
- C) Директивы
- D) Распоряжения

18. Совет Министров Республики Беларусь в своей деятельности ответствен перед:

- A) Президентом
- B) Национальным собранием
- C) Судебными органами

19. Постановления Правительства подписывает:

- A) Президент
- B) Премьер-министр
- C) Министр юстиции

20. Проекты постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам, связанным с организацией и осуществлением предпринимательской деятельности, согласовываются с:

- A) Министром экономики
- B) Советом по развитию предпринимательства в Республике Беларусь
- C) Президентом

21. Какие Советы депутатов относятся к базовому территориальному уровню?

- A) Городские (городов областного подчинения) и районные Советы депутатов
- B) Сельские и поселковые Советы депутатов
- C) Городские Советы депутатов (городов районного подчинения)
- D) Сельские, поселковые и городские Советы депутатов (городов районного подчинения)
- E) Областные Советы депутатов

22. Какие Советы депутатов относятся к первичному территориальному уровню?

- A) Сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы
- B) Районные Советы депутатов (городов областного подчинения)
- C) Городские (городов областного подчинения) Советы
- D) Областные Советы депутатов, Минский городской Совет депутатов
- E) Областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы

23. В случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства Совет может быть распущен:

- A) Советом Республики
- B) Президентом Республики Беларусь
- C) Палатой представителей
- D) Вышестоящим Советом депутатов
- E) Премьер-министром Республики Беларусь

24. Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан:

- A) Могут быть обжалованы в судебном порядке
- B) Являются окончательными
- C) Подлежат отмене Конституционным Судом Республики Беларусь
- D) Отменяются Палатой представителей
- E) Отменяются Президентом Республики Беларусь

25. Система органов местного управления на территории Республики Беларусь включает:

- A) Областные, городские, районные, поселковые, сельские исполнительные комитеты и местные администрации районов в городах
- B) Местные собрания
- C) Совет Республики и подчиненные ему исполнительные комитеты;
- D) Администрацию Президента Республики Беларусь и администрации районов в городах
- E) Местные Советы депутатов

26. Граждане, проживающие на соответствующей территории, осуществляют местное самоуправление через:

- A) Местные Советы депутатов и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах
- B) Предприятия и учреждения, где осуществляют трудовую деятельность
- C) Органы местного управления
- D) Первичные организации политических партий
- E) Профсоюзы

27. Руководители местных исполнительных и распорядительных органов:

- A) Назначаюцца на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке
- B) Утверждаются Премьер-министром
- C) Назначаюцца Советом Республики
- D) Избираются населением соответствующих административно территориальных единиц Республики Беларусь
- E) Назначаюцца на должность и освобождаются от должности местным Советом депутатов.

28. К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

- A) Утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов; назначение местных референдумов
- B) Назначение глав местных администраций
- C) Роспуск нижестоящих Советов депутатов
- D) Регистрация индивидуальных предпринимателей и юридических лиц
- E) Принятие решения о самороспуске

29. Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются:

- A) Соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом
- B) Премьер-министром Республики Беларусь
- C) Конституционным Судом Республики Беларусь
- D) Верховным судом Республики Беларусь
- E) Главой Администрации Президента Республики Беларусь

30. Советы депутатов в своей деятельности:

- A) Ответственны перед гражданами, проживающими на соответствующей территории
- B) Подотчетны Президенту Республики Беларусь
- C) Подотчетны Совету Республики
- D) Ответственны перед Палатой представителей
- E) Не несут ответственности за свою деятельность

31. В какой форме, как правило, принимают нормативные правовые акты местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы?

- A) Решение
- B) Распоряжение
- C) Инструкция
- D) Закон

Тема 7. Роль судебной власти в правотворческой деятельности

1. Судебная власть в Республике Беларусь принадлежит, в соответствии с Конституцией:

- A) Судам
- B) Парламенту Республики Беларусь
- C) Органам Прокуратуры Республики Беларусь
- D) Президенту Республики Беларусь
- E) Органам исполнительной власти

2. Суды осуществляют правосудие на основе:

- A) Конституции и принятых в соответствии с Конституцией нормативных актов
- B) Указаний Президента
- C) Судебного прецедента
- D) Инструкций Министерства юстиции
- E) Обычного права

3. Органы судебной власти:

- A) Назначаются, назначаются с согласия уполномоченных органов и избираются
- B) Избираются населением
- C) Только назначаются Президентом Республики Беларусь;
- D) Назначаются Верховным Судом

4. Верховный Суд Республики Беларусь действует в составе:

- A) Судебных коллегий, Президиума и Пленума
- B) Судебных инстанций
- C) Определенном Президентом
- D) Судебных палат
- E) Апелляционной и кассационной коллегий

5. Если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он:

- A) Принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным
- B) Принимает решение в соответствии с нормативным актом
- C) Принимает решение в соответствии с внутренним убеждением
- D) Принимает решение о признании данного нормативного акта неконституционным
- E) Отменяет нормативный акт

6. К судам общей юрисдикции в Республике Беларусь относятся:

- A) Верховный Суд, областные, Минский городской, районные(городские) суды, экономические суды
- B) Военные суды
- C) Товарищеские суды
- D) Третейская палата
- E) Суды офицерский чести

7. Судебные постановления:

- A) Являются обязательными для всех граждан и должностных лиц
- B) Могут быть обжалованы в Конституционный Суд
- C) Не могут быть обжалованы
- D) Подлежат утверждению вышестоящими судами
- E) Могут быть отменены Президентом

8. Общие и экономические суды в Республике Беларусь призваны:

- A) Защищать гарантированные Конституцией Республики Беларусь и иными актами законодательства личные права и свободы, социально-экономические и политические права граждан
- B) Обеспечивать контроль за порядком в стране
- C) Защищать интересы государства
- D) Обеспечивать надзор за соблюдением законности
- E) Гарантировать социальную стабильность

9. К каким органам относится Конституционный Суд:

- A) К судебным
- B) К контрольно-надзорным
- C) К законодательным
- D) К исполнительным
- E) К правоохранным

10. Контроль за конституционностью нормативных актов осуществляет:

- A) Конституционный Суд
- B) Верховный Суд
- C) Президент
- D) Палата представителей Национального Собрания
- E) Генеральная Прокуратура

11. Состав Конституционного Суда:

- A) 12 судей
- B) 10 судей
- C) 11 судей
- D) Президиум, Пленум
- E) Судебные коллегии

12. Конституционный Суд Республики Беларусь в пределах своей компетенции:

- A) Осуществляет контроль за конституционностью нормативных актов
- B) Возглавляет судебную систему Республики Беларусь
- C) Решает споры между органами государственной власти
- D) Рассматривает конституционные жалобы граждан
- E) Дает официальное толкование Конституции

13. Нормативные акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу:

- A) Со дня их отмены, внесения соответствующих изменений или принятия нового нормативного акта
- B) В день вынесения решения Конституционным Судом
- C) Через 10 дней после вынесения решения Конституционным Судом
- D) С момента, как указано в решении Конституционного Суда
- E) С момента их принятия (издания)

**Тема 8. Проблемы развития
и оптимизации национальной системы нормотворчества**

1. Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь:

- A) Возглавляет подготовку проектов правовых актов
- B) Осуществляет методическое руководство подготовкой проектов правовых актов
- C) Является субъектом права законодательной инициативы

2. Обязательную юридическую экспертизу нормативных правовых актов республиканских органов государственного управления, осуществляет:

- A) Министерство юстиции
- B) Конституционный Суд
- C) Верховный Суд

3. Обязательную юридическую экспертизу проектов законов, вносимых в Палату представителей, осуществляет:

- A) Министерство юстиции
- B) Конституционный Суд
- C) Национальный центр законодательства и правовых исследований

4. Криминологическая экспертиза законопроектов проводится:

- A) Научно-практическим центром проблем укрепления законности и правопорядка
- B) Генеральной прокуратуры Республики Беларусь
- C) Министерством внутренних дел экспертами Министерства юстиции

5. Совокупность правил, приемов и специфических средств подготовки, оформления, публикации и систематизации нормативных правовых актов называется:

- A) Законотворчеством
- B) Законодательной системой
- C) Юридической техникой
- D) Правотворчеством
- E) Правоизданием

6. Положение, понимаемое в юридической науке без доказательств, называется:

- A) Правовой аксиомой
- B) Юридической санкцией
- C) Правовой культурой
- D) Правовым нигилизмом
- E) Правовой доктриной

7. Предположение о наличии или отсутствии определенных юридических фактов, называется:

- A) Судебной санацией
- B) Правовой презумпцией
- C) Правовым потенциалом
- D) Правовым сознанием
- E) Правовым воспитанием

8. Несуществующее положение, признаваемое законодательством в качестве существующего и ставшее в силу этого признания обязательным, называется:

- A) Юридическим фактом
- B) Юридической гарантией
- C) Юридической фикцией
- D) Правовой коллизией
- E) Юридической техникой

9. Упорядочивание действующих законов и иных нормативных правовых актов называется:

- A) Систематизацией
- B) Национализацией
- C) Кодификацией
- D) Конфискацией
- E) Реквизицией

10. Объединение множества нормативных правовых актов в один укрупненный акт называется:

- A) Ратификацией
- B) Консолидацией
- C) Презумпцией
- D) Нотификацией
- E) Валоризацией

11. Что означает понятие: деятельность по упорядочению нормативных правовых актов, приведению их в единую внутренне согласованную систему?»

- A) Систематизация
- B) Толкование норм права
- C) Учет нормативных правовых актов
- D) Инкорпорация

12. К какому виду систематизации подходит понятие «Деятельность по сбору, хранению и поддержанию в контрольном состоянии нормативных правовых актов?»

- A) Инкорпорация
- B) Консолидация
- C) Учет НПА
- D) Кодификация

13. Какой вид систематизации проводит только правотворческий орган?

- A) Кодификацию
- B) Консолидацию
- C) Инкорпорацию
- D) Учет НПА

14. Кто осуществляет экспертизу проектов решений местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов?

- A) Главное управление юстиции соответствующего облисполкома
- B) Министерство юстиции
- C) Секретариат Палаты представителей
- D) Юридические службы этих органов

15. О каком виде систематизации идет речь: «Подготовка и принятие укрупненных актов на базе объединения норм разрозненных актов, изданных по одному вопросу»?

- A) Кодификация
- B) Консолидация
- C) Инкорпорация
- D) Учет НПА

16. Основоположник учения о юридической технике:

- A) И. Бентам
- B) Р. Йеринг
- C) Ш. Монтескье
- D) Ф. Бэкон

17. Само понятие «юридическая техника» впервые сформулировал:

- A) Шарль Луи Монтескье
- B) Иеремия Бентам
- C) Рудольф Йеринг
- D) Фрэнсис Бэкон

18. Юридическая техника – это:

- A) Материальная отрасль права
- B) Процессуальная отрасль права
- C) Отрасль знаний о приемах, способах и методах ведения юридической работы и создания в ее процессе различных юридических документов

19. Формирование и ведение эталонного банка данных правовой информации Республики Беларусь осуществляет:

- A) Министерство юстиции
- B) Национальный центр законодательства и правовых исследований
- C) Национальный центр правовой информации

20. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь:

- A) Единая универсальная система учета, регистрации, обработки и официального опубликования правовых актов
- B) Библиотечная информационная система
- C) Единый правовой классификатор Республики Беларусь

21. В соответствии с Законом о НПА 2018 года, проекты нормативных правовых актов представляются на обязательную юридическую или иную экспертизу:

- А) Или на бумажном носителе, или в виде электронного документа
- В) Только на бумажном носителе
- С) Только в виде электронного документа

22. В соответствии с Законом о НПА 2018 года, срок публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов составляет:

- А) Не менее 10 календарных дней
- В) Не более месяца
- С) Не более календарного года
- Д) Не более 3 дней

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ

Источники и литература

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
2. Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, 29 июня 2006 г. № 139-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
3. О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. № 130-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
4. О Национальном Собрании Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 8 июля 2008 г. № 370-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
5. О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г. № 424-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
6. О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 21 февраля 1995 г. №3602-XII (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
7. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 4 января 2010 г. № 108-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
8. О республиканских и местных собраниях: Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
9. О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республика Беларусь, 23 июля 2008 г. № 421-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
10. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 26 ноября 2003 г., № 248-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

11. О конституционном судопроизводстве: Закон Республики Беларусь, 8 января 2014 г., № 124-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
12. О применении на территории Республики Беларусь законодательства СССР: Закон Республики Беларусь от 28 мая 1999 г. №261-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
13. О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь: Декрет Президента Республики Беларусь, 24 февраля 2012 г. № 3 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
14. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
15. О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов: Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
16. О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
17. О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415// Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
18. Об утверждении Положения о порядке подготовки и внесения на рассмотрение Президентом Республики Беларусь проектов правовых актов: Указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415// Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
19. О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права: Указ Президента Республики Беларусь, 13 декабря 2007 г. № 630 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
20. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Республики Беларусь, 11 августа 2003 г. № 359 (с изм. и

- доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
21. О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 г. № 224 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
 22. О порядке распространения правовой информации в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 1 декабря 1998 г. №565 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
 23. Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Утв. Постановлением Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, 9 октября 2008 г. № 1033-ПЗ/IX // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
 24. Регламент Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь. Утв. Постановлением Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, 19 декабря 2008 г. № 57-СР4/І// Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
 25. Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 23 сентября 2006 г. № 1244 (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

Основная литература:

1. Василевич, Г.А. Конституционное право: учеб. пособие для курсантов и студентов учреждений высш. образования по специальностям «Правоведение», «Экономическое право», «Судебные криминалистические экспертизы», «Государственное управление и право» / Г.А.Василевич / Учреждение образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь». – Минск Академия МВД, 2019. – 411 с.
2. Василевич, Г. А. Конституционное правосудие: учеб. пособие для студентов учреждений высш. образования по спец. «Правоведение» / Г.А. Василевич. – Минск: Издат. центр БГУ, 2014. – 279 с.
3. Демичев, Д.М., Бочков, А.А. Общая теория права: учебник / Д.М. Демичев, А.А. Бочков – Минск: Высшэйшая школа, 2019. – 480 с.
4. Конституционное право Республики Беларусь: учеб.-метод. комплекс по учеб. дисциплине для специальности 1-24 01 01 Международное право / сост. А.П. Петров; Учреждение образования «Витебский государственный университет имени П. М. Машерова», Фак. юридический, Каф. уголовного права и уголовного процесса. – Витебск: ВГУ имени П. М. Машерова, 2019. – 190 с.

5. Курак, А.И. Правотворческий процесс: курс лекций / А.И. Курак. – Минск: Амалфея, 2015. – 280 с.
6. Правотворческий процесс: учеб. пособие для студентов учреждений высш. образования по спец. «Экономическое право», «Правоведение», «Международное право» / под ред. Г.А. Василевича. – Минск: Вышэйшая школа, 2015. – 271 с.
7. Петров, А.П. Конституционное право: учеб. пособие для студентов учреждений высшего образования по специальностям «Международное право», «Правоведение», «Экономическое право» / А.П.Петров. – Минск: РИВШ, 2019. – 434 с.

Дополнительная литература:

1. Бардах, Ю. Штудыі з гісторыі Вялікага Княства Літоўскага / Ю. Бардах. – Мінск, 2002. – 459 с.
2. Беларускія летапісы і хронікі: пер. са старажытнарускай, старабеларус. і польск. / уклад. У. Арлова; прадм. В. Чамярыцкага. – Мінск: Беларускі кнігазбор, 1997. – 432 с.
3. Бодак, А.Н. Правотворческий процесс в Республике Беларусь / А.Н. Бодак. – Минск: ГИУСТ БГУ, 2010. – 220 с.
4. Васілевіч, Р.А. Гісторыя канстытуцыйнага права Беларусі / Р.А. Васілевіч, Т.І. Доўнар, І.А. Юхо. – Мінск: Права і эканоміка, 2001. – 363 с.
5. Василевич, Г.А. Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти по законодательству Республики Беларусь / Г.А. Василевич // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2019. – №4. – С.5–16.
6. Витрук, Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие / Н.В. Витрук. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 527 с.
7. Вішнеўскі, А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах / А.Ф. Вішнеўскі, Я.А. Юхо. – Мінск: Акад. МУС Рэсп. Беларусь, 2003. – 311 с.
8. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права: учебник для студ. учреждений высш. образования по юридическим спец. / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский; под ред. В.А. Кучинского; МВД Респ. Беларусь, Академия МВД Респ. Беларусь. – Минск: Академия МВД Респ. Беларусь, 2013. – 479 с.
9. Вишневский, А.Ф., Дмитрук, В.Н. Теория и практика подготовки проекта нормативного правового акта / А.Ф.Вишневский [и др.] – Минск, Амалфея, 2005. – 147 с.
10. Гуйда, Е.П. Законодательная деятельность в Республике Беларусь: состояние и перспективы / Е.П. Гуйда. – Минск: Право и экономика, 2005. – 363 с.

11. Доўнар, Т.І. Вытокі беларускага парламентарызму / Т.І. Доўнар // Пра-во и демократия: сб. науч. тр.; редкол. В.Н. Бибило (гл. ред). – Минск: Белорус. гос. ун-т, 2004. – Вып. 15. – С.3-13.
12. Займист, Г.И. Правотворческий процесс: учебно-методический ком-плекс для студентов специальности 1-24 01 02 «Правоведение» / Г.И. Займист / под ред.О.В Чмыга. – Брест: Изд-во БрГУ имени А.С. Пушкина, 2019. – 500 с.
13. Кивель, В.Н. Правотворческий процесс в Республике Беларусь: учебно-методическое пособие / В.Н. Кивель. – Минск: Частный институт управления и предпринимательства, 2008. – 100 с.
14. Киселева, Т.М. Возможности электронного правительства в контексте совершенствования законодательства Республики Беларусь о нормот-ворческой деятельности / Т.М.Киселева // Повышение качества законо-дательства как средство юридической безопасности: материалы Меж-дународного круглого стола, г. Минск, 16 ноября 2018 г. / под ред. Г.А. Василевича, Т.С. Масловской. – Минск: БГУ, 2019. – С.37-41.
15. Кодавбович, В.А. Правотворческий процесс: курс лекций. – 2-е изд., испр. и доп. – Минск: Амалфея, 2010. – 292 с.
16. Ковкель Н.Ф. Логика и язык закона / Н.Ф. Ковкель. – Минск: Право и экономика, 2009. – 297 с.
17. Конституционное право Республики Беларусь [Электронный ресурс]: учеб.-метод. комплекс для студентов специальности 1-24 01 01 «Меж-дународное право» / [сост.: А.П. Петров, В.Г. Стаценко]; Учреждение образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова», Юридический фак., Каф. уголовного права и уголов-ного процесса. – Электрон. текстовые дан. (1 файл: 202 Кб). – Витебск, 2019. – Режим доступа: lib.vsu.by.
18. Липень, С.В. Развитие правотворческой деятельности и теории право-творчества в Республике Беларусь: основные особенности / С.В. Ли-пень // Вестник Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруденция. – 2013. – №2 (19). – С.180-185.
19. Липень, С.В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ – ин-дикаторы процессов информатизации и цифровизации системы законо-дательства / С.В. Липень // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – №8 (105). – С.22-32.
20. Марченко, М.Н. Теория государства и права: учебник для студентов высших учебных заведений, обуч. по спец. «Юриспруденция» / МГУ имени М.В. Ломоносова, юрид. фак-т. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2002. – 640 с.
21. Марченко, М.Н. Источники права: учеб. пособие / М.Н. Марченко. – М.: ТК Велби, изд-во «Проспект», 2005. – 760 с.

22. Миклашевич, П.П. Правовой механизм предварительного конституционного контроля / П.П. Миклашевич // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2008. – № 4. – С.123-129.
23. Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.С. Нерсисянц. – Москва: Норма: Инфра-М, 2012. – 547 с.
24. Поляшук, Н.А. Правовой мониторинг в условиях цифровой реальности: опыт Республики Беларусь / Н.А. Поляшук // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 6. – С. 79–84.
25. Пугачев, А.Н. Правотворческий процесс: учеб.-метод. комплекс для студентов юрид. спец. / [в авторской ред.]; М-во образования Республики Беларусь, Учреждение образования «Полоцкий государственный университет». – Новополоцк: ПГУ, 2010. – 388 с.
26. Талапина, Э.В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы / Э.В. Талапина // Журнал российского права. – 2018. – № 2. – С.5–17.
27. Хабриева, Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности / Т.Я. Хабриева, Н.Н. Черногор // Журнал российского права. – 2018. – №1. – С.85-102.
28. Шаршун, В.А. О некоторых вопросах применения информационных технологий в нормотворческом процессе: новации закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 года «О нормативных правовых актах» // Право.by. – 2018. – № 6 (56). – С.46-52.
29. Филипчик, Т. В. Общетеоретические проблемы эффективности норм права: монография / Т.В. Филипчик. – Минск: БИП, 2016. – 204 с.
30. Филипчик, Т.В. Развитие научных представлений о проблеме эффективности норм права и законодательства / Т.В. Филипчик // Сацыяльна-эканамічныя і прававыя даследаванні. – 2017. – № 3. – С.127-136.
31. Чудаков, М.Ф. Конституционный процесс в Беларуси (1447–1996 гг.): Монография / М.Ф. Чудаков. – Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 327 с.

Глоссарий

Виды правил легального дефинирования – лингвистические, формально-логические и юридические.

Виды средств юридической техники – специально-юридические, формально-логические, лингвистические, структурные и процедурные.

Законодательная техника – система средств, с помощью которых осуществляется законодательная деятельность.

Законодательная технология – система приемов, способов, методов и правил осуществления законодательной деятельности.

Законотворческая деятельность – это государственно-властная деятельность по планированию, реализации законодательной инициативы, подготовке, экспертизе, принятию, опубликованию, изменению, официальному толкованию, приостановлению, возобновлению, продлению и прекращению действия законов.

Кодификация законодательства – вид систематизации нормативных правовых актов, сопровождающийся переработкой установленного ими содержания правового регулирования путем объединения нормативных правовых актов в единый нормативный правовой акт, содержащий систематизированное изложение правовых предписаний, направленных на регулирование определенной области общественных отношений.

Легальное дефинирование – процесс раскрытия содержания и объема понятий, зафиксированных в нормативных правовых актах.

Лингвистические правила легального дефинирования – лексические, синтаксические, пунктуационные и стилистические требования, предъявляемые к легальным дефинициям.

Лингвистические средства юридической техники – лексические, морфологические, синтаксические, пунктуационные, стилистические, средства перевода, речевые и др.

Нормотворческий процесс – нормотворческая деятельность нормотворческих органов по разработке, принятию, изменению, дополнению и отмене нормативных правовых актов.

Нормотворческая деятельность – научная и организационная деятельность по подготовке, экспертизе, изменению, дополнению, принятию (изданию), толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов.

Ошибки легального дефинирования – нарушение лингвистических, формально-логических и юридических правил легального дефинирования.

Правило взаимозаменяемости – definiendum и definiens легальной дефиниции должны быть заменимы друг на друга в пределах нормативного правового акта, института, подотрасли, отрасли, законодательного массива, совокупности нескольких отраслей законодательства или всей системы законодательства в целом – в зависимости от того, какова сфера действия легальной дефиниции.

Правило запрета порочного круга в дефиниции – определяемое понятие должно определяться с помощью таких понятий, которые в свою очередь не требуют определения с помощью определяемого понятия (definiens легальной дефиниции не должен содержать выражений, которые определяются через ее definiendum).

Правило непротиворечия легальных дефиниций – не должны содержать противоречий как тексты отдельных нормативных правовых актов, так и система законодательства в целом.

Правило однозначности легального дефинирования – каждому definiens должен соответствовать только один definiendum легальной дефиниции, и наоборот.

Правило определенности сферы действия – все легальные дефиниции должны иметь точно обозначенную сферу их применения (дефиниции общих законодательных понятий должны применяться в рамках всей системы законодательства, а дефиниции межотраслевых, отраслевых, подотраслевых, институциональных и субинституциональных понятий – в пределах соответствующих элементов системы законодательства. Необходимо, чтобы сфера действия легальных дефиниций была четко обозначена в текстах тех нормативных правовых актов, в которых эти дефиниции содержатся. Если такое обозначение отсутствует, то сферу действия легальной дефиниции следует определять максимально узко).

Правило оптимальной расположенности – легальные дефиниции в зависимости от частоты их использования должны размещаться либо в начальных статьях нормативных правовых актов, либо приводиться в месте первого употребления дефинируемого понятия.

Правило согласованности легальных дефиниций – каждая легальная дефиниция должна быть согласована с общими, межотраслевыми, отраслевыми, подотраслевыми и институциональными дефинициями действующего законодательства – в зависимости от сферы ее действия. Каждая легальная дефиниция должна быть согласована также с общепризнанными научными и прикладными дефинициями правовых понятий.

Правило частичного тождества структур терминов definienduma и definiensa – если definiendum имеет форму термина (предложения или

функции), то и *definiens* должен иметь точно такую же форму термина (предложения или функции).

Правило целесообразности – легальному дефинированию должны подвергаться только те понятия, установление содержания и объема которых вызывает затруднения в процессе толкования.

Правовая презумпция – это закрепленное прямо или косвенно в нормах права предположение о наличии или отсутствии юридически значимых фактов, основанное на их связи с другими доказанными фактами и не требующее специального доказывания.

Правовая фикция – это средство юридической техники, при помощи которого заведомо ложное утверждение или отрицание условно признается истинным и закрепляется нормативно с целью преодолеть определенную сложность в правовом регулировании.

Правовой знак – это то, что обозначает или кодирует объекты правовой реальности (материальной или идеальной) в целях их описания, нахождения или для обработки и получения новой правовой информации.

Правовые аксиомы – это идеальные явления, относящиеся к различным плоскостям правовой действительности (праву, правосознанию и правовой науке), представляющие собой положения, концентрированно выражающие социально-правовой опыт, принимаемые как истинные (абсолютные или относительные) в целях упрощения процесса правового регулирования и решения научных задач, обеспечивающие преемственность в праве и объективируемые в различных формах в зависимости от их принадлежности к определенным группам.

Специально-юридические средства юридической техники – правовые фикции, правовые презумпции, юридические конструкции, правовые символы, правовые аксиомы, правовые оговорки и др.

Стадии нормотворческого процесса в Республике Беларусь – планирование нормотворческой деятельности, проявление нормотворческой инициативы, подготовка проекта нормативного правового акта, принятие нормативного правового акта, включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, опубликование нормативного правового акта.

Формально-логические правила легального дефинирования – правило взаимозаменяемости (элиминированности) *definiendum* и *definiens* легальной дефиниции в текстах нормативных правовых актов; правило запрета порочного круга (прежде всего тавтологии) в легальном определении; правило частичного тождества структур терминов *definiendum* и *definiens* легальной дефиниции; правило однозначности; правило непротиворечия; правило неотрицательности.

Формально-логические средства юридической техники – правовые понятия, категории, дефиниции, суждения, умозаключения, логические нормы и нормативные высказывания, деонтические и иные (алетические, аксиологические и др.) модальности, средства правовой аргументации и др.

Юридическая конструкция – это структурная модель правовых явлений или процессов, которая является как средством познания права, так и средством юридической техники.

Юридические правила легального дефинирования – это правило определенности сферы действия легальной дефиниции, правило согласованности легальных дефиниций, правило целесообразности легального дефинирования, правило оптимального расположения легальных дефиниций в текстах нормативных правовых актов.

Юридическая техника – система средств, с помощью которых осуществляются любые виды юридической деятельности (документированной и недокументированной).

Учебное издание

**ПРАВОТВОРЧЕСТВО ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ,
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ
ДЛЯ СПЕЦИАЛЬНОСТИ II СТУПЕНИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
(МАГИСТРАТУРА) 1-24 80 01 ЮРИСПРУДЕНЦИЯ**

Учебно-методический комплекс по учебной дисциплине

Составитель

СТАЦЕНКО Владимир Григорьевич

Технический редактор

Г.В. Разбоева

Компьютерный дизайн

В.Л. Пугач

Подписано в печать 2021. Формат 60x84 ¹/₁₆. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 12,09. Уч.-изд. л. 11,41. Тираж экз. Заказ .

Издатель и полиграфическое исполнение – учреждение образования
«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова».

Свидетельство о государственной регистрации в качестве издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий

№ 1/255 от 31.03.2014.

Отпечатано на ризографе учреждения образования

«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова».

210038, г. Витебск, Московский проспект, 33.