

ПЕРВОЕ ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

УДК 342

Г. А. Василевич,

*Член-корреспондент НАН Беларуси, заслуженный юрист Республики Беларусь,
доктор юридических наук, профессор
Белорусский государственный университет, Минск*

О НЕКОТОРЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Введение. Система исполнительной власти в Республике Беларусь является наиболее широкой. В литературе иногда высказываются мнения, что Президент Республики Беларусь не является главой исполнительной власти. Однако, на наш взгляд, несмотря на то, что в действующей редакции Конституции после референдума 1996 года прямого указания на это нет, юридически он остался главой данной ветви власти. Это доказывается ссылками на конкретные статьи Конституции. Совет Министров является центральным органом государственного управления (полагаем, в узком смысле этого слова). Функционирует 24 министерства и 7 государственных комитетов, подчиненных Совету Министров. Систему подчиненных Совету Министров Республики Беларусь республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций определяет Президент Республики Беларусь. Президентом Республики Беларусь в этих целях 5 мая 2006 году издан указ № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» (с последующими изменениями и дополнениями). В литературе часто споры возникают относительно места в системе государственных органов Национального банка, Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратуры. На наш взгляд, хотя эти органы не подчинены Совету Министров (отметим лишь некоторую более тесную правовую, организационную и «партнерскую» связь Национального банка с Правительством), однако все они реализуют функцию исполнения законов, пусть даже специфическим способом, включая осуществление КГК и Генеральной прокуратурой контроля и надзора.

Основная часть. Осуществление полномочий органами исполнительной власти возможно посредством принятия правовых актов, среди которых важное место занимают нормативные правовые акты. Их принятие и введение в действие основывается на законодательных актах, определяющих основные этапы нормотворческой деятельности. В этой сфере остается еще много нерешенных и противоречивых проблем.

В настоящее время указанные вопросы решаются разными актами и порой недостаточно полно. Прежде всего следует выделить закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10.01.2000, а также вступающий в силу 01.02.2019 закон «О нормативных правовых актах» от 17.07.2018. Цели обоих законов схожие: согласно преамбуле закона от 10.01.2000 он определяет понятие и виды нормативных правовых актов Республики Беларусь, устанавливает общий порядок их подготовки, оформления, принятия (издания), опубликования, действия, толкования и систематизации; согласно ст. 1 закона от 17.07.2018, он определяет систему и виды нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) нормотворческими органами (должностными лицами), устанавливает порядок их подготовки, проведения экспертиз, принятия (издания), опубликования (обнародования), вступления в силу, действия, толкования и систематизации.

Законы от 10.01.2000 и от 17.07.2018 играют важную роль в организации нормотворческой деятельности органов исполнительной власти. Наряду с ними назовем Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» (в редакции указов Президента Республики Беларусь от 25.04.2005 № 189, от 13.12.2007 № 630, от 28.01.2010 № 53, от 24.02.2012 № 105, от 29.11.2013 № 529), которым утверждены Правила подготовки проектов нормативных правовых актов.

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

Республики Беларусь». Однако эти Правила не распространяются на решения референдумов, акты Конституционного Суда, Верховного Суда, Генерального прокурора, международные договоры Республики Беларусь, регламенты коллегиальных органов, технические и локальные нормативные правовые акты.

Закон Республики Беларусь от 23.07.2008 № 424-З (в редакции от 17.07.2018) «О Совете Министров Республики Беларусь» не содержит детальных норм относительно порядка подготовки и принятия актов Правительства. Лишь в ст. 35 идет речь о его решениях. Так, Совет Министров Республики Беларусь на основании и во исполнение Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь принимает постановления и контролирует их исполнение. Совет Министров Республики Беларусь обеспечивает контроль за исполнением своих постановлений непосредственно или через подчиненные ему республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, а также местные исполнительные и распорядительные органы и Аппарат Совета Министров Республики Беларусь.

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 (далее, если не указано иное, — распоряжение).

Согласно ч. 2 ст. 50 закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», к проекту нормативного правового акта, вносимому в нормотворческий орган (должностному лицу), в зависимости от его вида прилагается ряд документов. Недостатком существующей практики является отсутствие глубокого прогноза последствий принятия нормативного правового акта [1, с. 159], отсутствие публичной информации о разработчиках проекта. Что касается списка лиц, разработавших проект постановления (распоряжения), то желательно, чтобы сведения размещались также на Национальном правовом интернет-портале. Это содействовало бы более ответственному отношению к подготовке проекта. Лишь персональной ответственности руководителей органов государственного управления недостаточно.

В настоящее время намечено возрождение практики, хорошо зарекомендовавшей себя в 90-е годы прошлого столетия, обсуждения проектов нормативных правовых актов. Однако здесь сохраняется множество пробелов и упущений. О начале обсуждения проекта слабо информируются заинтересованные субъекты. Например, при обсуждении проекта новой редакции закона «О социальной защите инвалидов», размещенного на сайте НЦПИ, получено лишь 11 комментариев (предложений), что является удивительным с учетом наличия около 550 тыс. инвалидов в нашей республике и тех проблем, которые еще нужно решить для них. Применительно к данному закону инициаторы обсуждения могли бы, проявляя добрую волю, проинформировать общественные объединения инвалидов, общество слепых и общество глухих о размещении проекта для обсуждения, а те, в свою очередь, — наиболее активных членов своих объединений.

Общественности не информируется об итогах обсуждения, о том, сколько поступило предложений, сколько из них учтено, сколько не учтено, почему.

Нуждается в совершенствовании правовая основа для нормотворческой деятельности органов местного управления и самоуправления. В частности, следует в законе закрепить круг субъектов нормотворческой инициативы, чьи предложения подлежат обязательному рассмотрению компетентным органом.

Для нормотворческой сферы органов исполнительной власти должно быть присуще проведение тщательной антикоррупционной экспертизы проектов. Содействует укреплению законности строгое следование правилам юридической техники подготовки актов: четкое и содержательное формулирование преамбулы, определение структуры акта и его частей, точное использование понятий и терминов и т. п.

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

Заключение. Полагаем, назревшей является реализация высказанной в литературе идеи о необходимости принятия Управленческого (Административного) кодекса Республики Беларусь [2, с. 148—149], в котором бы системно были решены вопросы, связанные с созданием и функционированием органов исполнительной власти, особенностями нормотворческой деятельности, в частности, иницированием проектов нормативных актов субъектами такой инициативы, порядком обсуждения и рассмотрения, проведением экспертизы, прогнозом регулирующего воздействия, проведением правового мониторинга и др.

Список цитируемых источников

1. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров. — М. : Формула права, 2010. — 400 с.
2. Василевич, С. Г. О государственном управлении: понятие, цели, критерии эффективности / С. Г. Василевич // Проблемы управления. — 2014. — № 4 (53). — С. 147—151.