

ISSN 2524-2369 (Print)  
ISSN 2524-2377 (Online)

## ПРАВА

## LAW

УДК 342  
<https://doi.org/10.29235/2524-2369-2019-64-2-209-219>

Поступила в редакцию 18.12.2018  
Received 18.12.2018

Г. А. Василевич

*Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь*

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

**Аннотация.** Статья посвящена анализу понятия и видов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Беларусь. Эти органы отличаются нормотворческой активностью. Играв активную роль в реализации актов законодательства более высокого юридического уровня, осуществляя собственную нормотворческую деятельность, органы исполнительной власти путем издания нормативных актов в пределах своих компетенций формируют национальную правовую систему, оказывают влияние на обеспечение правового порядка. Особенно важное место занимают нормативные акты республиканских органов исполнительной власти. От своевременного их принятия зависит быстрота и качество воздействия на сферы жизнедеятельности, особенно это важно в период острой конкуренции между государствами. В связи с этим необходимость глубокого совершенствования нормотворчества республиканских органов исполнительной власти возрастает. В Законе «О нормативных правовых актах» определено соотношение по юридической силе нормативных правовых актов. К сожалению, не указано о месте и роли специальных актов. Они должны обладать большей юридической силой, чем иные акты, в том числе, если речь идет о специальном законе, и по отношению к иным законодательным актам, исключая программные законодательные акты (программные законы и директивы). Вносятся и иные предложения. Так, указано, что особой юридической силой должны обладать акты (совместные акты), которые принимаются в виде соглашений между органами исполнительной власти и профсоюзными органами, объединениями предпринимателей. Давно стоит задача обеспечения пакетного принципа подготовки нормативных правовых актов. В этой связи при разработке проекта закона или иного законодательного акта, определении их концепции в составе соответствующей рабочей группы должны быть представители соответствующего ведомства (обычно так и происходит). Одновременно с процессом подготовки проекта законодательного акта целесообразно вести разработку проекта ведомственного акта. Особенно интенсивно такая работа могла бы происходить после одобрения проекта закона в первом чтении в Палате представителей Национального собрания. Полезно было бы в рамках головной комиссии, ответственной за подготовку законопроекта, обсуждать основные положения будущего ведомственного акта, если необходимость его принятия вытекает из данного проекта (аналогично следовало бы поступать, если предполагается принятие акта Правительства). Обмен информацией между этими инстанциями (Парламентом, Правительством, министерством) также можно организовать при разработке комплекса актов, используя информационные технологии. Полагаем, назревшей является реализация высказанной в литературе идеи о необходимости принятия Управленческого (Административного) кодекса Республики Беларусь.

**Ключевые слова:** нормативный правовой акт, виды нормативных правовых актов, органы исполнительной власти

**Для цитирования.** Василевич, Г. А. Нормативно-правовые акты органов исполнительной власти: понятие и виды / Г. А. Василевич // Вест. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. гуманіт. навук. – 2019. – Т. 64, № 2. – С. 209–219. <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2019-64-2-209-219>

G. A. Vasilevich

*Belarusian State University, Minsk, Belarus*

### CONCEPT AND TYPES OF REGULATORY LEGAL ACTS OF EXECUTIVE AUTHORITIES

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of the concept and types of normative legal acts of the executive authorities of the Republic of Belarus. These bodies differ in the rule-making activity. Executive authorities through the publication of normative acts within their competence form the national legal system, have an impact on the legal order playing an active role in the implementation of legislative acts of a higher legal level and carrying out its own normative activities. Normative

acts of the Republican bodies of executive power hold pride of place. The speed and quality of the impact on the living environment depends on their well-timed adoption, this is especially important in a period of intense competition between States. In this regard, the need for deep improvement of the law-making by the Republican Executive authorities is increasing. The law “On normative legal acts” defines the ratio of the legal force of normative legal acts. Unfortunately, there is no mention of the place and role of special acts. They should have a greater legal force than other acts, including, in case of a special law, and in relation to other legislative acts, excluding program legislative acts (program laws and directives). Other proposals are also being made. So, it is specified that acts (joint acts) which are accepted in the form of agreements between executive authorities and trade-union bodies, associations of businessmen should have a special legal force. The task of ensuring the package principle of preparation of normative legal acts has been set out long ago. In this regard, when developing a draft law or other legislative act, defining their concept, the relevant working group should include representatives of the relevant department (usually this is the case). Simultaneously with the process of preparation of the draft legislative act, it is advisable to develop a draft of departmental act. This work could be particularly intensive after the approval of the draft law in the first reading in the house of representatives of the National Assembly. It would be useful to discuss the main provisions of the future departmental act within the framework of the Commission responsible for drafting the draft law, if the need for its adoption arises from the draft law (the same should be done if the government act is to be adopted). The exchange of information between these bodies (Parliament, Government, ministry) can also be organized during the development of a set of acts, using information technology. We believe that the implementation of the idea expressed in the literature on the need to adopt the Administrational (Administrative) code of the Republic of Belarus is overdue.

**Keywords:** normative legal act, types of normative legal acts, Executive authorities

**For citation.** Vasilevich G. A. Concept and types of regulatory legal acts of executive authorities. *Vestsi Natsyyanal'nai akademii navuk Belarusi. Seryia humanitarnykh navuk = Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanitarian Series*, 2019, vol. 64, no. 2, pp. 209–219 (in Russian). <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2019-64-2-209-219>

Определение нормативного правового акта дано в Законе «О нормативных правовых актах». Это 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.

Практика свидетельствует, что позитивное право все более и более пронизывает сферы общественной жизни. Это ярко проявляется в постоянном росте массива нормативных правовых актов, их непрерывном изменении и дополнении. Пока присутствует убеждение, что норма права решит любую проблему, если иные социальные правила не позволили добиться соответствующего результата. При этом удельный вес законодательных актов среди общего числа нормативных правовых актов весьма мал. В количественном плане доминирует подзаконное законодательство. Конечно, вряд ли в этой связи есть основания для упрека в адрес парламентариев, так как подготовку проектов законов осуществляют в основном Правительство Республики Беларусь, иные органы исполнительной власти. Однако было бы полезно провести анализ соотношения законодательных актов с иными нормативными правовыми актами, насколько точно они воспроизводят положения законов.

В главе 2 Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» указаны виды нормативных правовых актов и их юридическая сила. Среди них названы: Конституция Республики Беларусь, решения, принятые референдумом, законы Республики Беларусь, нормативные правовые акты Президента Республики Беларусь (декреты, указы, в том числе программного характера, директивы, а также распоряжения), нормативные правовые акты Совета Министров Республики Беларусь (постановления), 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, нормативные правовые акты местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

Органы исполнительной власти отличаются нормотворческой активностью. Так, Совет Министров по состоянию на начало ноября 2018 года принял 18 600 постановлений, министерства – 17 000, государственные комитеты – 3 600, местные исполнительные и распорядительные органы – десятки тысяч.

Конечно, все закрепить в одном законе или ином акте не всегда представляется возможным. Нередко есть необходимость касаться вопросов одной тематики, содержащихся в смежных актах.

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

Центральным органом государственного управления является Совет Министров Республики Беларусь. Согласно Конституции и статье 33 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» на заседаниях Совета Министров Республики Беларусь решаются наиболее важные вопросы, относящиеся к компетенции Совета Министров Республики Беларусь. Исключительно на заседаниях Совета Министров Республики Беларусь рассматриваются:

- вопросы составления проекта республиканского бюджета на очередной финансовый год, исполнения республиканского бюджета, формирования и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- проекты программ экономического и социального развития Республики Беларусь;

- основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь;

- вопросы подготовки отчета о деятельности Совета Министров Республики Беларусь перед Президентом Республики Беларусь.

Для оперативного решения вопросов, входящих в компетенцию Совета Министров Республики Беларусь, в качестве его постоянного органа действует Президиум Совета Министров Республики Беларусь. Заседание Президиума Совета Министров Республики Беларусь считается правомочным, если на нем присутствует более половины членов Президиума. Решения Президиума Совета Министров Республики Беларусь принимаются большинством голосов от общей численности его членов, оформляются, как правило, в виде постановлений Совета Министров Республики Беларусь и должны соответствовать актам, принятым на заседаниях Совета Министров Республики Беларусь. В случае равенства голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий.

Обратим внимание, что по отдельным неотложным вопросам или вопросам, не требующим обсуждения, постановления Совета Министров Республики Беларусь могут приниматься путем опроса членов Президиума Совета Министров Республики Беларусь (без рассмотрения на заседаниях). Вместе с тем неясно, как определяется, что вопрос не требует обсуждения. Кроме того, на наш взгляд, правильно было бы при наличии возражений (особого мнения) кого-либо из членов Президиума знакомить с его возражениями всех членов Президиума, в том числе и тех, кто уже высказался в пользу принятия постановления Президиума.

В Законе «О нормативных правовых актах» определено соотношение по юридической силе нормативных правовых актов. К сожалению, не указано о месте и роли специальных актов. Они должны обладать большей юридической силой, чем иные акты, в том числе, если речь идет о специальном законе, и по отношению к иным законодательным актам, исключая программные законодательные акты (программные законы и директивы).

Полагаем, что особой юридической силой должны обладать акты (совместные акты), которые принимаются в виде соглашений между органами исполнительной власти и профсоюзными органами, объединениями предпринимателей. Например, с 16 декабря 2015 года действует «Генеральное соглашение между Правительством Республики Беларусь, республиканскими объедине-

ниями нанимателей и профсоюзов на 2016–2018 годы» [1]. Оно сохраняет силу до заключения нового соглашения, но не более трех лет. Таких соглашений в современный период было принято около десяти.

Закон «О нормативных правовых актах» (ст. 22) предусматривает возможность принятия совместного нормативного правового акта. Предусмотрено, что нормативный правовой акт может приниматься несколькими нормотворческими органами (должностными лицами), если иное не установлено Конституцией 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.

Подчеркнем, что внесение изменений в совместные нормативные правовые акты (их структурные элементы), официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия совместных нормативных правовых актов (их структурных элементов) осуществляются, за исключением некоторых случаев, совместно принявшими эти акты нормотворческими органами (должностными лицами).

Ранее действовавший Закон «Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь» запрещал принятие совместных актов органов государственной власти и общественных объединений (ст. 7), что, на наш взгляд, было неправильно по отношению к участию в этом профессиональных союзов [2].

Давно стоит задача обеспечения пакетного принципа подготовки нормативных правовых актов. В этой связи полагаем, что при разработке проекта закона или иного законодательного акта, определении их концепции в составе соответствующей рабочей группы должны быть представители соответствующего ведомства (обычно так и происходит). Одновременно с процессом подготовки проекта законодательного акта целесообразно вести разработку проекта ведомственного акта. Особенно интенсивно такая работа могла бы происходить после одобрения проекта закона в первом чтении в Палате представителей Национального собрания. На наш взгляд, полезно было бы в рамках головной комиссии, ответственной за подготовку законопроекта, обсуждать основные положения будущего ведомственного акта, если необходимость его принятия вытекает из данного проекта (аналогично следовало бы поступать, если предполагается принятие акта Правительства). Обмен информацией между этими инстанциями (Парламентом, Правительством, министерством) также можно организовать при разработке комплекса актов, используя информационные технологии. Информационное взаимодействие органов исполнительной власти с иными нормотворческими субъектами весьма важно для повышения качества нормотворчества.

Повышению эффективности нормотворческого процесса за счет информационных технологий может способствовать создание в министерстве, государственном комитете системы сбора, регистрации и обработки нормативных правовых актов. В рамках министерства, государственного комитета полезно было бы создать базы мониторинга правоприменения, анализа ведомственных нормативных актов, обращений граждан, электронных версий документов.

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

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



В качестве основной причины возникновения и существования ведомственного нормотворчества называют объективную потребность детализировать правовую регламентацию отношений [3]. При помощи ведомственного нормотворчества государство имеет возможность более эффективно воздействовать на общественные отношения. Ведомственное нормотворчество характеризуется упрощенным порядком подготовки, подзаконностью и дополняющим характером по отношению к актам более высокого уровня [3]. В качестве цели подзаконного правового регулирования называют адаптацию общих типичных правовых норм законов при сохранении их сути. Утверждается, что из законов нельзя делать подробные инструкции, детализация и конкретизация законов должны осуществляться в ведомственных нормативных актах [4, с. 28–29].

Согласно ст. 18 Закона «О нормативных правовых актах» 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. 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, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, могут быть отменены Советом Министров Республики Беларусь, если иное не предусмотрено законодательными актами. В законе можно было бы оговорить также, что Совет Министров вправе признать акты министерств, иных республиканских органов государственного управления утратившими силу (о различиях отмены акта и утраты им юридической силы будет сказано ниже).

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

В рамках соответствующей формы акты различаются своей целевой направленностью. Так, Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» (в ред. указов Президента Республики Беларусь от 25.04.2005 г. № 189, от 13.12.2007 г. № 630, от 28.01.2010 г. № 53, от 24.02.2012 г. № 105, от 29.11.2013 г. № 529) утверждены Правила подготовки проектов нормативных правовых актов (в дальнейшем – Правила). Правила определяют порядок оформления проектов актов. В соответствии с пунктом 28 проект акта может быть оформлен в виде:

- нового акта;
- акта о внесении изменений и (или) дополнений в акт, в том числе путем его изложения в новой редакции;
- акта о толковании акта (его структурных элементов);
- акта о приостановлении действия акта (его структурных элементов);
- акта об отмене акта (его структурных элементов);
- акта о признании утратившим силу акта (его структурных элементов);
- акта о продлении действия акта (его структурных элементов);
- акта о делегировании полномочий на принятие (издание) акта;
- акта о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора.

Сразу отметим, что, принимая вышеназванные акты, соответствующий орган обязан соблюдать требования нормотворческого процесса, хотя специфика может также проявляться. Например, есть особенности порядка принятия, определения содержания и последствий нового акта, внесения в него изменений и дополнений и актов о толковании, об отмене актов, признании утратившими силу и др.

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

Для органов исполнительной власти характерно издание инструкций, принятие правил и т. п. В статье 21 закона указаны основные виды утверждаемых нормативных правовых актов.

Утвержденные нормативные правовые акты являются неотъемлемой частью нормативных правовых актов, которыми они утверждены.

Было бы полезно в Правилах или ином акте (например, Законе «О нормативных правовых актах») указать на различие между решениями об отмене акта и признании утратившими силу.

На наш взгляд, различие заключается в последствиях, которые наступают в связи с особенностями таких актов. Отменить – значит объявить ранее установленное не подлежащим выполнению. Утратить – значит перестать обладать чем-либо. Утрата силы означает, что акт вступил в силу, определенное время действовал и признан не имеющим юридической силы на будущее, но прежнее его воздействие на общественные отношения сохранилось [5].

Так, полномочия Главы государства относительно определения судьбы правовых актов органов государства зафиксированы в пункте 25 статьи 84 и части третьей статьи 122 Конституции. Президент имеет право отменять акты Правительства. Причем, исходя из приведенной формулировки, можно сделать вывод о том, что Президент вправе отменить нормативные акты как по причине противоречия их законодательству, так и по мотивам нецелесообразности их принятия или действия. В этом заключается принципиальное отличие полномочий Главы государства от полномочий Конституционного Суда, который вправе оценивать акты с точки зрения требований права и лишь предлагать нормотворческому органу внести коррективы, если идет речь хотя и о конституционном, но не совсем удачном с точки зрения правового регулирования акте. При этом, правда, следует учитывать компетенцию Конституционного Суда, основывать свои решения как на конституционных нормах, так и конституционных принципах. Одним из важнейших принципов, который позволяет «увязать» законность и целесообразность, является принцип соразмерности ограничений прав достигаемым целям (см. ст. 23 Конституции). Полностью категории законности и целесообразности противопоставлять нельзя: то, что разумно, в наибольшей степени отвечает праву.

Президент вправе отменить как нормативный, так и правоприменительный акт Правительства, местного исполнительного и распорядительного органа. Конституционный Суд вправе проверять на соответствие Конституции нормативные правовые акты и в связи с ними – правоприменительную практику. В то же время правоприменительный акт органа исполнительной власти может быть предметом изучения в суде и даже в случае позитивного отношения к ним судов при рассмотрении спора Президент вправе принять решение об отмене такого акта, более того, указать собственные мотивы этого. В свою очередь, судебное решение может быть «пересмотрено» Президентом при издании акта о помиловании или Парламентом – при принятии закона об амнистии.

Помимо Конституции существует ряд актов текущего законодательства, в которых предусматривается право соответствующего органа власти отменять или приостанавливать акты других государственных органов. В силу статьи 25 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров отменяет правовые акты республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, если они противоречат Конституции Республики Беларусь, законам Республики Беларусь, актам Президента Республики Беларусь, постановлениям Совета Министров Республики Беларусь, распоряжениям Премьер-министра Республики Беларусь, за исключением решений, которые могут быть отменены только Президентом Республики Беларусь.

Такие полномочия Правительства обусловлены тем, что данный орган обеспечивает контроль за исполнением своих постановлений, причем как непосредственно, так и через подчиненные ему органы государственного управления и другие органы исполнительной власти. В свою очередь,

постановления Совета Министров, как отмечалось, могут быть отменены указом Президента, в том числе и те, которыми отменены акты подчиненных Правительству органов.

Согласно части третьей статьи 7 Конституции правовые акты или их отдельные положения, признанные в установленном законом порядке противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы. Данное конституционное положение ранее было закреплено также в Законе «О Конституционном Суде Республики Беларусь». Согласно статье 9, законы, декреты и указы Президента Республики Беларусь, международные договорные и иные обязательства Республики Беларусь, акты межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь, акты Верховного Суда Республики Беларусь, Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь, акты других государственных органов, признанные Конституционным Судом не соответствующими Конституции либо актам, обладающим более высокой юридической силой, **считались утратившими силу** в целом или в определенной их части с момента, определяемого Конституционным Судом.

В настоящее время согласно части третьей статьи 85 Закона «О конституционном судопроизводстве» [6] нормативные правовые акты, признанные заключением Конституционного Суда не соответствующими Конституции Республики Беларусь, не имеют юридической силы. Признание нормативных правовых актов не соответствующими Конституции Республики Беларусь является основанием для прекращения их действия, внесения в них соответствующих изменений и (или) дополнений либо принятия новых нормативных правовых актов с тем же предметом правового регулирования. До прекращения действия таких нормативных правовых актов, внесения в них изменений и (или) дополнений либо принятия новых нормативных правовых актов непосредственно применяется Конституция Республики Беларусь.

Полагаем, что присутствует некоторое противоречие между указанием в статье 85 закона на то, что неконституционный акт «не имеет юридической силы» и последующей фразой, что это «является основанием для **прекращения** их действия». В данном случае следовало бы говорить, что это является основанием для **исключения** (изъятия) данной нормы из нормативного правового акта. Также неудачной является фраза, что «**до прекращения действия** таких нормативных правовых актов, внесения в них изменений и (или) дополнений либо принятия новых нормативных правовых актов непосредственно применяется Конституция Республики Беларусь». Такие (неконституционные) акты (отдельные положения) с установленного Конституционным Судом срока в силу их неконституционности не имеют юридической силы.

В соответствии с частью четвертой указанной статьи закона нормативные правовые акты, признанные согласно заключениям Конституционного Суда не соответствующими международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь, считаются прекратившими действие в целом или в определенной их части со дня признания их утратившими силу (их отмены), внесения в них соответствующих изменений и (или) дополнений либо принятия новых нормативных правовых актов с тем же предметом правового регулирования, если иное не установлено Конституционным Судом.

Признание нормативного правового акта согласно заключению Конституционного Суда не соответствующим Конституции Республики Беларусь, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь является основанием для прекращения действия положений иных нормативных правовых актов, основанных на таком нормативном правовом акте либо воспроизводящих его.

Нормативные правовые акты, признанные согласно заключениям Конституционного Суда не соответствующими Конституции Республики Беларусь, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь, не могут применяться судами, другими государственными органами, иными организациями, должностными лицами. Если иное не установлено Конституционным Судом, основанные на таких актах решения судов должны быть в установленном порядке пересмотрены, а принятые (изданные) другими государственными органами, иными организациями, должностными лицами правовые акты – прекратить свое действие.

Таким образом, Конституционный Суд хотя и не отменяет нижестоящие по отношению к проверяемому акты, но лишает их юридической силы.

При этом, на наш взгляд, формулировку «не имеют юридической силы» с учетом компетенции Конституционного Суда следует толковать и таким образом, что Конституционный Суд вправе указать в качестве даты утраты юридической силы и день принятия акта, даже если он еще не введен в действие.

Любой правовой акт, включая и нормативный, обладает юридической силой. С его принятием связано совершение и других важных юридических формальностей (в частности, подписание, опубликование, доведение до сведения граждан). В такой акт, даже если он еще не введен в действие, могут вноситься изменения и дополнения в порядке, предусмотренном законодательством. Яркий тому пример – нынешний Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, в который еще до введения его в действие было внесено немало изменений.

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.

Возникают вопросы о том, какого уровня органы местного управления и самоуправления вправе принимать решения об отмене актов иных органов (например, вправе ли облисполком отменить решение исполкома сельского Совета или это должен делать райисполком).

Аналогичный вопрос возникает и по отношению к актам местных Советов депутатов. Так, согласно части второй статьи 122 Конституции решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами; согласно части третьей указанной статьи решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

При этом, если акты Правительства могут быть отменены Президентом независимо от того, противоречат они законодательству или нет, отменить акты местных Советов депутатов и местных исполнительных и распорядительных органов он вправе только в том случае, если они противоречат законодательству. В пункте 5 статьи 98 Конституции предусмотрено право Совета Республики – палаты территориального представительства – отменять решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству. В связи с этим важно определить, вправе ли отменять акты местных Советов депутатов и исполнительных (распорядительных) органов «любые» вышестоящие органы либо это должен делать непосредственно вышестоящий орган. Что касается Президента, то полагаем, что Глава государства в силу его статуса имеет такое право по отношению ко всем указанным органам; делегировано такое право законом и Совету Министров. Здесь, на наш взгляд, было бы полезно придерживаться соответствующего правила, о котором – ниже. Вначале отметим, что в законе целесообразно закрепить правило, а до этого формировать практику, в соответствии с которой отменять акты нижестоящих Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов вправе органы местного управления (исполкомы) и самоуправления (Советы), чьи акты в данном случае нарушены, подменять другие инстанции нежелательно. Иначе сложится парадоксальная ситуация, когда на более высоком уровне по итогам рассмотрения вопроса о законности решения его оставляют действующим, а иной орган власти (меньшего уровня) отменит акт как противоречащий законодательству. С учетом изложенного полагаем, что и Совет Республики может осуществлять соответствующую функцию, если речь идет об актах Парламента, но не Главы государства, который, в свою очередь, вправе принять ре-



шение, основываясь на своих актах и постановлениях Правительства. В случае возникновения спора он может быть разрешен и в специализированном органе конституционного контроля – Конституционном Суде.

Президент обладает правом приостанавливать решения местных Советов депутатов (п. 26 ст. 84 Конституции). В Конституции и текущем законодательстве не указано, на какой срок. Представляется, что приемлемым был бы трехмесячный срок. Сессии Советов депутатов проходят один раз в квартал. В связи с этим полагаем обоснованным закрепление трехмесячного срока, на который приостанавливается действие акта. От результатов рассмотрения вопроса на сессии Совета депутатов зависит действие указа Президента о приостановлении решения местного Совета депутатов. Согласно статье 59 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» решения Советов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими Советами, Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, а также приостанавливаются Президентом Республики Беларусь. В случае приостановления решения Совета Президент Республики Беларусь вносит представление об отмене этого решения в Совет, вышестоящий по отношению к Совету, решение которого приостановлено, или в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь. Распоряжения председателей Советов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими или вышестоящими Советами, а также приостанавливаются Президентом Республики Беларусь. В случае приостановления распоряжения председателя Совета Президент Республики Беларусь вносит представление об отмене этого распоряжения в соответствующий Совет или Совет, вышестоящий по отношению к Совету, распоряжение председателя которого приостановлено. Решения исполкомов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами, вышестоящими исполкомами, Президентом Республики Беларусь. Решения местных администраций, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими исполкомами, Президентом Республики Беларусь. Распоряжения председателей исполкомов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами, вышестоящими исполкомами, председателями вышестоящих исполкомов, Президентом Республики Беларусь. Распоряжения глав местных администраций, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими исполкомами, председателями вышестоящих исполкомов, Президентом Республики Беларусь. Решения органов территориального общественного самоуправления, не соответствующие законодательству, положениям (уставам) этих органов территориального общественного самоуправления, решениям местного собрания, отменяются местным собранием, соответствующим Советом. Решения Советов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в суд в соответствии с гражданским процессуальным или хозяйственным процессуальным законодательством. Советы вправе в установленном порядке обращаться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав либо охраняемых законом интересов в целях обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий, предусмотренных настоящим Законом и другими актами законодательства.

Если приостановление действия акта оказалось необоснованным, то могут появиться претензии о компенсации потерь. Подобное характерно для трудового права (например, применительно к случаю незаконного отстранения работника от работы). В целом в законодательстве следует предусмотреть основания и сроки приостановления действия акта.

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

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

Процесс принятия решений об отмене или приостановлении действия нормативных правовых актов должен осуществляться с учетом требований, которые предъявляются вообще к процедуре подготовки и принятию нормативного правового акта. Полагаем, что при этом должны соблюдаться сложившиеся стандарты, включая и правила об обратной силе нормативных правовых актов. Следует придерживаться также формы акта, которая адекватна отменяемому или приостанавливаемому акту, учитывать их юридическую силу. Конечно, исходя из статуса государственного органа, здесь могут быть свои исключения. Например, Национальное собрание обладает правом корректировки постановлений Верховного Совета Республики Беларусь.

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

Полагаем, назревшей является реализация высказанной в литературе идеи о необходимости принятия Управленческого (Административного) кодекса Республики Беларусь [7, с.148–149], в котором бы системно были решены вопросы, связанные с созданием и функционированием органов исполнительной власти, особенностями нормотворческой деятельности, в частности, инициированием проектов нормативных актов субъектами такой инициативы, порядком обсуждения и рассмотрения, проведением экспертизы, прогнозом регулирующего воздействия, проведением правового мониторинга и др.

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

#### Список использованных источников

1. Генеральное соглашение между Правительством Республики Беларусь, республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзов на 2016–2018 годы [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
2. Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 27 февр. 1991 г., № 651-XII : в ред. от 14 нояб. 1991 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
3. Глебова, Н. А. Ведомственное нормотворчество / Н. А. Глебова // Вестн. Волж. ун-та им. В. Н. Татищева. – 2009. – № 71. – С. 97–103.
4. Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения / отв. ред. М. А. Лапина, В. А. Баранов. – М. : Проспект, 2014. – 240 с.
5. Большой толковый словарь русского языка / под ред. С. А. Кузнецова. – СПб. : Норинт, 2000. – 1536 с.
6. О конституционном судопроизводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 янв. 2014 г., № 124-З : в ред. от 22 дек. 2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
7. Василевич, С. Г. О государственном управлении: понятие, цели, критерии эффективности / С. Г. Василевич // Проблемы управления. – 2014. – № 4 (53). – С. 147–151.

#### References

1. The General agreement between the Government of the Republic of Belarus, republican associations of employers and trade unions for 2016–2018. *Etalon. Legislation of the Republic of Belarus*. Minsk, 2018 (in Russian).
2. On the basic principles of democracy in the Republic of Belarus: Law Republic of Belarus, February 27, 1991, no. 651–XII (as amended of 14 November, 1991). *Etalon. Legislation of the Republic of Belarus*. Minsk, 2018 (in Russian).

3. Glebova N. A. Departmental rulemaking. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V. N. Tatishcheva = Vestnik of Volzhsky University after V. N. Tatishchev*, 2009, no. 71, pp. 97–103 (in Russian).
4. Lapina M. A., Baranov V. A. (ed.) *Departmental rulemaking: theory and practice of application*. Moscow, Prospekt Publ., 2014. 240 p. (in Russian).
5. Kuznetsov S. A. (ed.) *Great dictionary of the russian language*. St. Petersburg, Norint Publ., 2000. 1536 p. (in Russian).
6. On constitutional legal proceedings: Law of the Republic of Belarus, January 8, 2014, no. 124-3 (as amended of 22 December, 2016). *Etalon. Legislation of the Republic of Belarus*. Minsk, 2018 (in Russian).
7. Vasilevich S. G. On public administration: concept, goals, criteria of efficiency. *Problemy upravleniya* [Management Problems], 2014, no. 4 (53), pp. 147–151 (in Russian).

### Информация об авторе

**Василевич Григорий Алексеевич** – член-корреспондент, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета БГУ. Белорусский государственный университет (ул. Ленинградская, 8, 220030, Минск, Республика Беларусь). E-mail : Gregory\_1@tut.by.

### Information about the author

**Grigoriy A. Vasilevich** – Corresponding Member, D. Sc. (Law), Professor, Head of the Constitutional Law Department, Faculty of Law, Belarusian State University (8 Leningradskaya Str., Minsk 220030, Belarus). E-mail: Gregory\_1@tut.by