

УДК 340.13

**ПЕРСПЕКТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ****П.В. СОЛОВЬЕВ***(Полоцкий государственный университет)*

Раскрываются вопросы перспективного планирования нормотворческой деятельности в Республике Беларусь. Показана целесообразность перспективного планирования нормотворческой деятельности в условиях современной динамики общественных отношений. Изучен объект перспективного планирования нормотворческой деятельности. Рассмотрены особенности перспективного планирования нормотворческой деятельности с точки зрения положения законов в иерархии нормативных правовых актов Республики Беларусь. Предложены некоторые меры по совершенствованию планирования нормотворческой деятельности.

Введение. Совершенствование нормотворческого процесса является приоритетным направлением для любого государства. Поскольку законодательство как результат этого процесса есть не что иное, как оценка самого государства на предмет его развитости. Особую актуальность и значимость на сегодняшний день для белорусского государства имеет вопрос планирования нормотворческой деятельности. Закон «О нормативных правовых актах» в этой связи в статье 40 определяет, что подготовка проектов нормативных правовых актов осуществляется, как правило, на плановой основе [1]. Тем самым Закон, не исключая потребность в текущем нормотворчестве, отдает приоритет принципу планового развития законодательства, обеспечивающему поступательное и целенаправленное совершенствование нормативного массива. Планирование является первой стадией нормотворческого процесса, а также принципом развития законодательства, который обеспечивает правовую стабильность и определенность. В действующем Законе «О нормативных правовых актах» данной стадии посвящена отдельная глава. Планирование подготовки проектов нормативных правовых актов включает утверждение нормотворческими органами (должностными лицами): *государственных программ*, содержащих положения о подготовке проектов нормативных правовых актов; *ежегодных планов* подготовки законопроектов и *других планов* подготовки проектов нормативных правовых актов.

Основная часть. В теории правотворческого процесса планирование нормотворческой деятельности делят на два вида – текущее и перспективное. Закон «О нормативных правовых актах» данными понятиями не оперирует, подобное разделение упоминается лишь в Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь [2], которая относит указанные виды планирования к категориям, определяющим процесс развития и совершенствования законодательства Республики Беларусь.

Текущее планирование заключается в разработке ежегодных планов подготовки законопроектов, а перспективное – в разработке государственных программ подготовки проектов нормативно-правовых актов, которые, как правило, принимаются не менее чем на пять лет. Как справедливо отмечает И.И. Пляхимович, «для науки наибольший интерес представляет перспективное планирование, которое можно назвать сферой высоких технологий, наукоемкой и теоретически нагруженной деятельностью. Эта деятельность относится к числу самых сложных и важных составляющих процесса создания законов, других нормативных актов» [3, с. 161].

Несмотря на придание на уровне закона *перспективному планированию* нормотворческой деятельности приоритетного значения, реализация указанного института в Республике Беларусь обусловлена рядом проблем.

I. Перспективное планирование нормотворческой деятельности всегда сопряжено с трудностями прогнозирования потребностей в правовом регулировании, предвиденья будущего состояния законодательства. Современная динамика общественных отношений не позволяет осуществлять долгосрочное планирование нормотворчества в ряде сфер: гражданское и предпринимательское (хозяйственное) законодательство, законодательство о финансово-кредитной системе, таможенное законодательство и т.д. В этих сферах применимым может быть только текущее планирование как позволяющее наиболее полно и оперативно реагировать на постоянные, и порой кардинальные, изменения общественных отношений, требующих правового урегулирования.

Ярким примером несостоятельности перспективного планирования нормотворческой деятельности в сфере хозяйственного права может служить законодательство о ценообразовании. Начиная с 2009 года в

программных документах, посвящённых развитию экономики страны, закреплялись перспективные положения о либерализации ценообразования. В феврале 2011 года соответствующими законодательными изменениями (Указ Президента Республики Беларусь от 25 февраля 2011 г. № 72, Постановление Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 28 февраля 2011 г. № 251/6) перспектива либерализации института ценообразования реализована. Однако уже в мае 2011 года Постановлением Совета Министров от 25 мая 2011 г. № 662 с официальной формулировкой «в целях обеспечения сбалансированного развития экономики в условиях изменения официального курса белорусского рубля» курс либерализации ценообразования пересмотрен.

Разумеется, полезность такого перспективного планирования нормотворческой деятельности сомнительна. В то же время уместно говорить о перспективах развития конституционного законодательства, законодательства о здравоохранении, законодательства в области науки, образования, культуры, охраны окружающей среды и т.д. Соответствующие сферы общества не характеризуются как динамичные, планирование их правового регулирования в перспективе видится как результативное в отличие от указанных выше.

Планы перспективного нормотворчества предполагают практическую деятельность соответствующих органов. На наш взгляд, недопустимо возлагать обязанности по созданию нормативных правовых актов, потребность в которых отпала, либо осуществлять изучение вопроса о необходимости проекта, заранее зная о его ненужности. В связи с чем считаем правомерно говорить о перспективном планировании нормотворческой деятельности только в тех отраслях законодательства, которые регулируют общественные отношения, не подверженные постоянным изменениям.

II. Не менее важным является вопрос объекта перспективного планирования нормотворческой деятельности. Программа подготовки проектов законов содержит положения лишь о подготовке законов. Однако перспективное планирование нормотворчества не должно ограничиваться только законами. Понимая, что государственные программы должны включать лишь наиболее важные проекты, следует отметить, что они должны предусматривать подготовку, если это необходимо, и иных законодательных и подзаконных актов. Подобный подход, во-первых, будет позволять реализовывать «пакетный» принцип подготовки проектов, во-вторых, соответствующее перспективное ориентирование нормотворческих органов позволит повысить качество актов подготавливаемых в развитие основополагающих документов, которые и являются стержнем государственных программ.

III. Законы в вопросах перспективного планирования нормотворческой деятельности обращают на себя внимание и с точки зрения их положения в иерархии нормативных правовых актов Республики Беларусь.

Пристальный интерес к законам со стороны разработчиков государственных программ проектов нормативных правовых актов понятен. Ведь законы, а также кодексы должны быть стабильными и устойчивыми, поскольку именно они регулируют наиболее значимые общественные отношения. Деятельность по планированию принятия определенного закона имеет важное значение для нормотворческой деятельности, так как в случае выявления негативного влияния закона на сферу общественных отношений его невозможно быстро откорректировать в силу того, что законы принимаются по особой процедуре. Поэтому следует заранее планировать, какие законы будут необходимы и пригодны в будущем для общества.

Именно законы становятся основным объектом перспективного планирования нормотворческой деятельности. Однако такой детальный и щепетильный подход к законотворчеству может оказаться совершенно бесполезным ввиду места законов и кодексов в иерархии нормативных правовых актов.

Белорусская правовая система характеризуется обширным текущим нормотворчеством Президента, которое по компетенции сравнимо с парламентским. Категория законодательных актов помимо парламентских законов включает в себя декреты и указы Президента, которые в соответствии с Конституцией Республики Беларусь могут и не основываться на законах. Единственное к ним требование – соответствовать Конституции. Президент в силу особой необходимости по своей инициативе либо по предложению Правительства правомочен издавать временные декреты, имеющие силу закона. Закон согласно статье 137 Конституции Республики Беларусь имеет верховенство по отношению к декрету либо указу лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом.

В итоге, когда в результате перспективного планирования принимается закон или кодифицированный нормативный правовой акт, и в последующем или наряду с ним в порядке текущего нормотворчества издается декрет или указ Президента, который блокирует часть норм закона или кодекса, возникает справедливый вопрос о целесообразности такого планирования. При этом отметим, что подобное «блокирование норм», расширительное регулирование отношений актами Президента применительно к кодексам и основополагающим законам – стабильная закономерность.

Так, наравне с Законом «О нормативных правовых актах» действуют Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, которые утверждены Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359. Правила как дублируют положения соответствующих глав Закона «О нормативных правовых актах», так и устанавливают совершенно новые нормативные предписания, количество и значимость которых намного выше содержащихся в Законе.

Например, часть 4 статьи 23 Закона «О нормативных правовых актах» определяет, что при изложении правовых норм нормативного правового акта следует избегать дублирования нормативных предписаний и их множественности по одному и тому же вопросу. В данной норме Закон, не устанавливая запрета, рекомендует избегать дублирования нормативных предписаний. В то же время пункт 43 Правил подготовки проектов нормативных правовых актов устанавливает запрет на дублирование нормативных предписаний и закрепляет лишь два конкретных исключения, когда такое возможно. И это несмотря на то, что Закон «О нормативных правовых актах» по этому поводу высказался в рекомендательной форме и не установил каких-либо конкретных запретов.

Аналогичная ситуация с юридической природой преамбулы. Если статья 39 Закона «О нормативных правовых актах» в рекомендательной форме определяет, что включение нормативных предписаний в преамбулу, как правило, не допускается, то уже пункт 62 Правил подготовки проектов нормативных правовых актов в безальтернативной форме устанавливает, что преамбула является самостоятельным структурным элементом проекта акта, не содержащим нормативных предписаний. Это, разумеется, существенно сужает содержание статьи 39 Закона «О нормативных правовых актах» и не соответствует её смыслу.

Представляется, что подобное устройство иерархии нормативных правовых актов девальвирует ценность перспективного планирования нормотворческой деятельности. Решением сложившейся проблемы без пересмотра иерархии нормативных правовых актов может быть совместное планирование законов и законодательных актов Президента, что позволит применительно к конкретным отношениям разграничить предмет их регулирования. Однако следует понимать, что такой подход не исключает вероятность оперативного нормотворчества Президента с соответствующим «блокированием норм» и расширительным регулированием отношений актами Президента.

IV. Немаловажное значение для развития перспективного планирования нормотворческой деятельности имеет проблема организации совершенствования законодательства.

Статья 77 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» определяет, что государственные органы должны изучать эффективность действующих нормативных правовых актов и при выявлении в них недостатков – вносить соответствующие предложения уполномоченным органам. Реализуется ли названная норма на практике – вопрос спорный.

Например, на 13 министерств и комитетов Республики Беларусь согласно Положению о них не возложена функция по совершенствованию законодательства. В силу чего значительная часть подчиненных Правительству органов формально не несет непосредственной обязанности совершенствовать законодательство. Примечательно, что иногда внесение предложений по совершенствованию нормативных правовых актов называется правом, а не обязанностью органа.

Более серьезная проблема связана с функционированием отраслей и институтов законодательства, которые регулируют отношения, четко не укладывающиеся в существующую компетенцию государственных органов. В белорусских научных публикациях уже поднимался вопрос о том, какой орган, например, занимается выработкой предложений по совершенствованию гражданского законодательства, включая его общие положения, институты граждан (физических лиц), институты сделок и представительства, права собственности, обязательственного и наследственного права, международного частного права. Этот же вопрос можно поставить в отношении законодательства о браке и семье, законодательства о местном управлении и самоуправлении [4, с. 85].

Решением данной проблемы может стать процесс по отраслевому распределению законодательства – отнесение каждого элемента отраслевой (горизонтальной) системы законодательства (отрасль, массив, институт) к компетенции одного или нескольких государственных органов, которые станут ответственными за его совершенствование. При установлении элементов системы законодательства следует руководствоваться Единым правовым классификатором Беларуси. В законодательство, распределяемое между государственными органами (ответственными), должны входить все виды актов, включая законодательные и подзаконодательные, республиканские и местные. Ввиду разветвленности и сложности законодательства, равно как и механизма государства, отраслевое распределение законодательства между государственными органами требует следования целому ряду правил и принципов. Концепция подобного механизма совершенствования законодательства предложена И.И. Пляхимовичем [5, 10 – 16].

V. Не менее важным в совершенствовании института перспективного нормотворчества, на наш взгляд, является вопрос научного обеспечения данной деятельности [3, с. 166]. Перспективное планирование нормотворчества является сложной исследовательской работой, которая требует привлечения не только практических работников и управленцев, но и соответствующих кадров правовой науки. В связи с чем видится вполне обоснованным предложение о включении в государственные программы тех научных исследований, непосредственно связанных с наиболее сложными и значимыми проектами нормативных правовых актов, подготовка которых будет предусмотрена этой программой.

Вероятно, финансовые затраты на проведение таких мероприятий будут намного ниже, чем последствия социального, экономического, материального и иного характера от действия «некачественных» нормативных правовых актов.

ЛИТЕРАТУРА

1. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10 января 2000 г., № 361-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 2 июля 2009 г., № 31-З // Эталон 6.1 – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
2. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь: одобр. Указом Президента Респ. Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 // Эталон 6.1 – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
3. Пляхимович, И.И. Перспективное планирование нормотворчества в Беларуси / И.И. Пляхимович // Закон: стабильность и динамика: материалы междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1 – 3 июня 2006 г.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М.: КОНТРАКТ, 2007. – С. 161 – 166.
4. Пляхимович, И.И. Законодательство о совершенствовании законодательства / И.И. Пляхимович // Весн. Канстытуцыйнага Суда Рэсп. Беларусь. – 2009. – № 3. – С. 81 – 87.
5. Пляхимович, И.И. Создаем механизм совершенствования законодательства / И.И. Пляхимович // Право.by. – 2010. – № 2. – С. 10 – 16.

Поступила 03.09.2012

FORWARD PLANNING OF RULE-MAKING ACTIVITIES IN BELARUS

P. SOLOVYOV

The issues of forward planning of rule-making activities in Belarus are disclosed. We consider the reasonability of forward planning of rule-making activities in the conditions of contemporary dynamics of social relations. We have studied the object of forward planning of rule-making activities. The features of forward planning of rule-making activities in terms of position of laws in the hierarchy of statutory acts in Belarus are revealed. We suggest some measures to improve forward planning of rule-making activities.