

УДК 340

**РЕШЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ТИПОЛОГИЧЕСКОЙ ХАРАКТЕРИСТИКЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПРАВА**

*канд. юрид. наук, доц. А.В. ЕГОРОВ
(Полоцкий государственный университет)*

Решения местных органов управления и самоуправления рассматриваются в качестве разновидности нормативных правовых актов. Дается характеристика существенных признаков решений исполнительных комитетов, Советов депутатов и местных администраций. Выделяются общие и особенные признаки решений местных органов управления и самоуправления. Характеристика признаков основана на анализе трех разновидностей решений – актов местного нормотворчества: решений исполнительных комитетов, местных администраций и Советов депутатов. Выводы о нормативной природе актов местного нормотворчества основаны на доктринальной природе существующей системы нормативных правовых актов, действующих в белорусской правовой системе. «Право местного нормотворчества» определяется в качестве формирующегося самостоятельного компонента системы национальной права. Проводится сравнительный анализ отдельных аспектов местной нормотворческой деятельности с аналогичными элементами зарубежной доктрины и практики нормотворчества.

Введение. Новые компоненты системы белорусского права должны основываться на строгих доктринальных подходах в определении нормативных комплексов и связей между ними, на базе чего возможно последующее формирование содержания нормативных компонентов, регулирующих определенные сферы общественных отношений. В этой связи особый интерес вызывает такой компонент системы национальной права, как местное законодательство. Представляется, что компонент местного нормотворчества должен быть доктринально определен в качестве самостоятельного звена национальной системы права. Такую роль в религиозно-общинном праве выполняет право сообществ, формирующее правовые условия и правила поведения в пределах определенной общины при следовании каноническим и другим традиционным постулатам общего действия. Такой же компонент мы можем обнаружить в континентальном праве, называемый муниципальным правом или правом местного самоуправления. Данный элемент национальной системы права имеет и конституционное закрепление. Так, Конституция Франции содержит раздел «О местных коллективах». Аналогичные нормы содержит и белорусская Конституция, более детально определяя статус, в том числе и нормотворческий, органов местного управления и самоуправления. К тому же в системе национального законодательного регулирования существует самостоятельный Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», который представляет собой не только доктринальную, но и непосредственную нормативную базу для формирования элемента местного законодательства в системе национальной права Беларуси. Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» рассматривает решения органов местного управления и самоуправления в качестве разновидности нормативных правовых актов, которой в системе данного Закона отводится отдельное место. Таким образом, сложились все необходимые доктринальные и нормативные предпосылки для качественного и полного формирования такого важного элемента национальной системы права, как «местное право», или «право местного нормотворчества».

Основная часть. Местные Советы депутатов, исполнительные комитеты и местные администрации в пределах своей компетенции принимают *решения* – *нормативные правовые акты, направленные на регулирование вопросов местного значения и имеющие обязательную силу на соответствующей территории.* Данные акты, определяемые в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» как «решения органов местного управления и самоуправления» (ч. 17 ст. 2), представляют собой разновидность нормативных правовых актов. В юридической науке понятие и природа данных источников права определяются преимущественно путем деления традиционных источников права на нормативные правовые акты, юридический прецедент и правовой обычай. Поэтому основные исследования нормативных правовых актов находятся в плоскости сравнительно-правовой науки, о чем свидетельствуют и соответствующие компаративистские правовые работы [1 – 3]. Одновременно внутринациональный аспект данной научной проблемы недостаточно представлен в современной правовой доктрине. Особенно это касается нормативно-правовой природы актов местного нормотворчества. Как отмечает С.Н. Лопатина, актам органов местного самоуправления не уделяется должного внимания, и они рассматриваются в системе всех актов местного самоуправления, которые принимаются при реализации местного территориального самоуправления [4, с. 41]. Вместе с тем, поскольку решения органов местного управления и самоуправления представляют собой разновидность нормативных правовых актов, они должны обладать всеми признаками данного общего источника права. Представляется, что акты местного нормотворчества обладают двумя группами признаков:

- *общими*, то есть свойственными всем нормативным правовым актам, независимо от их юридической силы и места в общей системе национальных источников права;
- *особенными* – присущими только данной разновидности нормативных актов.

Решения органов местного управления и самоуправления могут быть признаны нормативными правовыми актами при наличии следующих общих признаков.

1. Решение – официальный документ установленной формы. Это всегда письменный документ. Он имеет особую форму, которая предполагает:

- структурирование текста в виде его деления на пункты, главы, разделы и т.п. структурные элементы;
- употребление специфических правовых понятий и терминов;
- изложение правил поведения;
- наличие обязательных реквизитов (даты, места принятия, подписи и т.д.).

Любой нормативный правовой акт имеет сложную структуру. Вступительной частью является преамбула, которая содержит цели и задачи принятия соответствующего нормативного документа. От правильной формулировки положений преамбулы зависит качество изложения регулятивных правил, которые содержатся в соответствующих статьях, пунктах, разделах нормативного акта. Первичным элементом («кирпичиком») нормативного правового акта является статья, которая может делиться на части. Статьи объединяются в главы, которые могут объединяться в разделы. Конечно, речь идет о нормативных актах, представляющих собой большие по объему документы, которые к тому же регулируют широкие сферы общественных отношений. Как правило, решения местных органов управления и самоуправления не имеют такого деления и представляют собой систему пунктов, в которых излагаются соответствующие правила. Но это не означает, что акты местного нормотворчества должны упрощаться до перечисления пунктов. Каждое решение, как нам представляется, помимо прочих структурных «кирпичиков» в виде статей или пунктов, должно в обязательном порядке иметь преамбулу. Отсутствие данной части не позволяет принципиально взглянуть на любой из пунктов регулятивных правил и определить его место в общей системе местного правового регулирования. Также представляется необходимым пункты решений объединять в определенные разделы с тем, чтобы придать нормативному документу системный вид и избежать противоречий в изложении нормативного материала.

Своего рода структурной частью нормативного правового акта являются примечания. Они могут сопутствовать нормативному документу по всему его тексту. Такие примечания особенно часто используются при подготовке решений. Необходимо помнить, что примечания используются не для конкретизации текста статьи (это может сделать и другая статья в самом тексте документа), а для разъяснения текста статьи, либо для изложения таких положений, которые никак не связаны с тематикой принимаемого решения.

Еще одной структурной частью нормативного правового акта могут быть приложения. Само их определение говорит о том, что они «прилагаются» к основному нормативному документу. Характер приложений может быть самым различным. Обычно в них содержатся формы определенных правоприменительных документов, таблицы, примерные образцы документов, бланки и т.д. Объем приложений ничем не регламентируется. Иногда приложения по своему объему могут быть больше самого нормативного документа. Главное, чтобы характер приложений соответствовал теме нормативного акта. Иногда приложения сами содержат нормы права. Что касается приложений к решениям местных органов управления и самоуправления, то объем данных структурных частей в большинстве случаев превышает сами тексты решений. Это связано с тем, что часто решениями утверждаются данные приложения в виде списков определенных производственных объектов, таблиц различного рода денежных коэффициентов и т.д. Кроме того, приложения к решениям, как правило, сами не содержат норм права.

Употребление специфических правовых понятий и терминов является еще одной существенной чертой официальности принимаемого решения.

Категории и понятия, используемые в белорусском праве, мало чем отличаются от принятых определений в романо-германской правовой общности. Наличие абстрактного нормативного компонента, хотя и с определенными казуальными отклонениями от принятого континентального стандарта, определяет единство понятийно-категориального аппарата белорусской правовой системы с аналогичными континентальными системами с их понятийным фондом. Первое, что характеризует особенность белорусских понятий и категорий правового характера, – их свободное обиходное определение. Такая «общеупотребимость» правовых понятий свойственна группе всех славянских правовых систем, привыкших вкладывать в нормативное понятие долю нравственности и категориальность морального плана. Национальное законодательство широко оперирует такими понятиями, как «малолетний», «человек», «родители», «умерший», «клад» и т.п.

В соответствии со статьей 32 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» терминология любого нормативного правового акта должна формироваться с использованием общепонятных слов и словосочетаний. Одинаковые термины должны употребляться в одном и том же значении. Если есть необходимость использовать специальные термины, то они должны использоваться в нормативном акте только в том понимании, в каком они употребляются в соответствующей специальной области. Эти специальные термины также могут поясняться в нормативном правовом акте. Что касается решений как разновидности нормативных актов, то их терминологическая особенность состоит в специальной «терминологизации» понятий и явлений, существующих в сфере общественных отношений. Как

правило, решения содержат специальную (не обиходную) терминологию. Это связано с особенностями конкретики правового регулирования, что особенно явно выражается на уровне низового звена нормативного регулирования тех или иных, как правило, производственно-хозяйственных отношений.

Еще одна категория нетрадиционных для национального правосознания понятий касается определения таких процессов и объектов, которые являются относительно новыми в плане правового определения для всей романо-германской правовой общности и ее понятийного аппарата. К числу таких понятий можно отнести определения и категории технократического порядка – «электронная подпись», «типология интегральной микросхемы», «селекционное достижение», «энергия», «тотализатор» и т.д.

Увеличилось также количество понятий иностранного происхождения, которые в переведенном на русский язык, но не в измененном виде, были привнесены в национальную правовую среду вместе с соответствующими правовыми институтами и нормами права. Данные понятия и явления, ими обозначаемые, в большинстве случаев стали результатом механизма при осуществлении правовой рецепции и не имеют достаточного для национального механизма правового регулирования доктринального или нормативного потенциала, чтобы быть реализованными в совершенно новой правовой среде. Многим из этих понятий находят адекватные синонимичные определения национально-правового характера, другие, наподобие «франчайзинга», «факторинга» и т.п., остаются недостаточно востребованными национальной правоприменительной практикой.

В нормативных правовых актах излагаются правила поведения, что также определяет общенормативный правовой характер решений органов местного управления и самоуправления. При изложении правил поведения используются преимущественно констатирующие, повествовательные предложения, которые формулируются в настоящем времени. При этом не допускается использование вопросительных и побудительных предложений. Решения содержат правила поведения, которые адресованы более узкому кругу лиц и действуют на ограниченное пространство, определяемое административно-территориальными границами, в пределах которого распространяется юрисдикция определенного органа местного управления и самоуправления. Но это составляет уже характер специфических (особенных) признаков решений как разновидности нормативных правовых актов.

Наличие обязательных реквизитов также рассматривается в качестве обязательного признака всех нормативных правовых актов, включая и решения органов местного управления и самоуправления. В число официальных реквизитов нормативных актов входят: вид акта; наименование органа, принявшего нормативный документ; дата принятия акта; заголовок; номер акта; должностное лицо, подписавшее нормативный акт. Официальные реквизиты помогают выделить решения из всей системы нормативных правовых актов. Так, акты местного нормотворчества имеют только одно название – «решение». Это касается актов всех органов местного управления и самоуправления – исполнительных комитетов и местных Советов всех уровней, а также местных администраций. Данные органы уполномочены на принятие решений Конституцией Республики Беларусь (ст. 122), Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. (ст. 19) и Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. (ст. 13, 40). Заголовки решений имеют конкретную предметную ориентацию и отражают суть регулируемого отношения – «о некоторых вопросах аренды государственного имущества», «о городском бюджете», «о порядке управления государственным имуществом, находящимся в коммунальной собственности» и т.д. Дата и номер акта также индивидуализируют решения. Но по данным реквизитам мы не можем непосредственно индивидуализировать решение как нормативный документ, так как все нормативные правовые акты имеют «цифровые реквизиты». Основное индивидуализирующее значение имеют: вид акта, содержание заголовка и название органа, принявшего нормативный документ.

Таким образом, все перечисленные признаки решения как официального документа письменной формы представляют важную содержательную характеристику данной разновидности нормативных правовых актов, с той только разницей, что решения касаются более узкого круга субъектов и ограничивают свое действие территорией определенной административной единицы.

2. Решение принимается в пределах компетенции органа управления и самоуправления. Издание решения допускается в пределах компетенции местного Совета, исполнительного комитета, местной администрации. Компетенция определяется исходя из предмета ведения и полномочий соответствующего органа. Общая компетенция органов местного управления и самоуправления определена в Разделе V Конституции Республики Беларусь и конкретизирована в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (ст. 17 – 20, 41 – 45 и др.). Компетенция органов местного управления и самоуправления реализуется в нескольких сферах. Наиболее часто решения принимаются в финансово-экономической сфере. Местные органы власти принимают бюджет, утверждают планы развития местного хозяйства, осуществляют мероприятия в области строительства и ремонта дорог, хозяйственных зданий и сооружений и т.д.

Следующей областью, в которой наиболее активно реализуется потенциал местного нормотворчества, является социальная сфера. Издаваемые решения касаются регулирования вопросов в области здравоохранения, образования и социального обеспечения граждан. В данной области социального регулирования издается наибольшее количество актов местного нормотворчества, так как в каждом конкретном

случае принимаемое решение касается установления долгосрочных правил поведения, рассчитанных по своему действию на неопределенный круг субъектов, проживающих (находящихся) на территории соответствующей административной единицы.

Наиболее важной сферой местного нормативного регулирования является область установления и реализации административной ответственности. В этой сфере на местных органах государственной власти лежит обязанность по решению вопросов охраны общественного порядка и установления определенных правил поведения в общественных местах. В связи с этим местные органы управления и самоуправления принимают важные решения, устанавливающие меры ответственности. Такие полномочия граничат с компетенцией более высокого уровня – установления законодательных правил правового регулирования общественных отношений.

В юридической литературе часто компетенцию органов местного управления и самоуправления по изданию решений делят на собственные и делегированные полномочия. Определяется, что собственные полномочия осуществляются местными органами власти самостоятельно. Делегированные полномочия передаются местным органам управления и самоуправления парламентом, правительством и ведомствами и касаются принятия решений по вопросам, имеющим общегосударственное значение [5, с. 80 – 81]. В Республике Беларусь сложилась иная система определения компетенции, которая может определяться на уровне законодательства.

3. Решения принимаются с соблюдением установленной процедуры. Процедуры принятия решений отличаются в зависимости от субъекта их издания. Решения исполнительного комитета принимаются простым большинством голосов от установленного состава исполнительного комитета. Заседания исполнительного комитета считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов от установленного состава исполкома. Таким образом, решение будет считаться принятым, если за него проголосовало не большинство от фактически присутствующих на заседании исполнительного комитета, а большинство от списочного состава исполкома, которое при этом должно присутствовать на заседании и выразить свое одобрение по проекту решения. Это достаточно сложная процедура, которую при этом, на наш взгляд, не стоит упрощать. Принятое решение подписывается председателем и управляющим делами исполнительного комитета. Решения местной администрации принимаются простым большинством голосов от установленного состава местной администрации. Также заседания местной администрации считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов от установленного состава местной администрации. При этом штатная численность местной администрации утверждается городским исполнительным комитетом. Решения местных Советов депутатов принимаются тайным или открытым голосованием, в том числе и поименным большинством голосов от числа избранных депутатов. Законодательство о местном управлении и самоуправлении уделяет особое внимание решениям, принятым местными Советами. Эта нормативная определенность принятия решений Советов объясняется тем, что данные нормативные правовые акты обязательны для исполнения не только нижестоящими Советами, но и исполнительными комитетами, местными администрациями, а также иными государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на соответствующей территории.

4. Решения распространяются на неограниченный круг лиц. Все физические и юридические лица, а также иные органы местного управления и самоуправления, подчиненные органу, издавшему решение, обязаны исполнять правила, изложенные в решении. Решение имеет общеобязательный характер и распространяет свое действие на всех субъектов права, находящихся на определенной подведомственной органу, принявшему нормативный акт, территории. Действие решений органов местного управления и самоуправления распространяется на всех субъектов правоотношений, независимо от того, находятся ли они постоянно или временно на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Это правило касается как физических, так и юридических лиц. При этом решения распространяют свое действие на все юридические лица, независимо от их формы собственности. В понятие «круг лиц» относительно действия решений как разновидности нормативных правовых актов включаются не только физические лица, состоящие в статусе определенного гражданства или лиц без гражданства, но и должностные лица, перечень которых последнее время достаточно расширился. Что касается гражданства физических лиц, то их подчинение принятым решениям также не имеет различия по статусу наличия или отсутствия гражданства определенного государства или наличия у них статуса бипатрида. Исключение составляют лишь определенные права и обязанности, которые установлены Конституцией Республики Беларусь и иными актами законодательства.

Учитывая, что решения принимаются в порядке конкретизации прав и обязанностей участников правоотношения, то само собой разумеется, что, например, вопросы воинской обязанности, предоставления права участия в выборах, уплаты налогов, ответственности дипломатических представителей будут регулироваться актами законодательства высшей юридической силы, а не соответствующими конкретными решениями, принятыми для действия в рамках определенной территории. В остальном в отношении всех субъектов правоотношений действует принцип всеобщности действия норм решений как разновидности нормативных правовых актов.

5. Решение рассчитано на неоднократное применение и действует до его официальной отмены другим актом, либо в пределах срока, оговоренного в самом решении. Решение также может быть отменено вышестоящим органом местного управления и самоуправления или признано незаконным иным компетентным государственным органом.

Согласно общему правилу решения местных органов управления и самоуправления действуют бессрочно, если в самом решении не оговорено иное. Срок действия может быть установлен лишь для отдельных положений (частей) решения. В этом случае необходима специальная оговорка о конкретном сроке действия. Иногда срок действия определенного нормативного акта в форме решения ставится в зависимость от наступления определенного условия, например, от наступления определенного времени суток или времени года. В этом случае необходимо конкретное указание на наступающее последствие, причем в решении необходимо оговаривать такое условие, которое обязательно должно наступить, а не быть только лишь предполагаемым.

Срок действия принятого решения может быть продлен органом его издавшим. Но сделать это необходимо до истечения срока действия решения. В противном случае, речь будет идти уже не о продлении, а о принятии нового решения, пусть и со старым (прежним) содержанием.

Отмена решений имеет непосредственное конституционное основание. Единственным основанием для отмены решения местного органа управления и самоуправления является несоответствие принятого нормативного правового акта законодательству (ч. 2 ст. 122 Конституции Республики Беларусь). В соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» под законодательством понимается вся система нормативных правовых актов, действующих в Республике Беларусь. В связи с этим предлагается отменять лишь те решения, которые не просто противоречат законодательству, а входят в противоречие с законодательными актами, которые составляют разновидность актов законодательства, что не будет противоречить конституционным положениям. Сама формулировка «противоречие законодательству» достаточно широка и ставит под сомнение существование любого решения местных органов управления и самоуправления.

В Конституции Республики Беларусь предусмотрен и порядок отмены решений, не соответствующих законодательству:

- решения сельских или поселковых, а также городских (в городах районного подчинения) Советов депутатов отменяются районными Советами депутатов;
- решения районных и городских (в городах областного подчинения) Советов депутатов отменяются областными Советами депутатов;
- решения областных Советов депутатов отменяются Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Совет Республики также может отменить решение Совета депутатов любого уровня. Президент Республики Беларусь вправе лишь приостанавливать, но не отменять решения местных Советов депутатов.

Решения исполнительных комитетов и местных администраций также должны соответствовать законодательству Республики Беларусь. Они должны соответствовать и решениям местных Советов депутатов. Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов: решения сельских, поселковых, городских, районных и областных исполнительных комитетов отменяются соответственно сельскими, поселковыми, городскими, районными и областными Советами депутатов.

Решения исполнительных комитетов и местных администраций также могут отменяться вышестоящими исполнительными комитетами:

- решения сельских или поселковых, а также городских (в городах районного подчинения) исполнительных комитетов отменяются районными исполнительными комитетами;
- решения районных и городских (в городах областного подчинения) исполнительных комитетов отменяются областными исполнительными комитетами;
- решения областных исполнительных комитетов отменяются Советом Министров Республики Беларусь;
- решения местных администраций отменяются городскими исполнительными комитетами.

Решения исполнительных комитетов всех уровней и местных администраций могут быть отменены Президентом Республики Беларусь.

Решения местных Советов депутатов отменяются вышестоящими представительными органами. Кроме того, решения местных органов управления и самоуправления могут быть обжалованы в судебном порядке, но основанием к тому является не просто нарушение действующего законодательства, а нарушение тех норм, которые затрагивают права, свободы и законные интересы граждан.

6. Решение принимается с целью регулирования вопросов местного значения. Решение распространяет свое действие лишь на подведомственную для органа местного управления и самоуправления территорию и по вопросам, входящим в компетенцию данного определенного органа. Эта существенная черта решений как разновидности нормативных правовых актов имеет нормативное закрепление в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Часть 17 статьи 2 Закона определяет, что

решения органов местного управления и самоуправления имеют обязательную силу лишь на соответствующей территории. Данная территория определяется границами административно-территориальных единиц и не может изменяться по желанию самого органа местной государственной власти. Вместе с тем признак территориального действия местных решений не подменяет принцип единообразия законодательного регулирования общественных отношений. Решения органов местного управления и самоуправления разных административно-территориальных единиц могут различаться, но в пределах правил определяемых нормативных правовых актов большей юридической силы. Таким образом, территориальный принцип действия решений должен соответствовать конституционным положениям иерархии нормативных правовых актов и иметь специфику лишь в соответствии с целью, определяемой в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», решения вопросов местного значения.

Заключение. Итогом исследования является комплексное определение решений местных органов управления и самоуправления в виде нормативного правового акта местного значения и ограниченной административно-территориальной сферой действия. При этом общие и особенные черты данного нормативного акта можно определить следующим образом:

- решение представляет собой официальный документ установленной формы;
- решение принимается лишь в пределах компетенции соответствующего органа местного управления и самоуправления;
- все решения принимаются в соответствии с установленными процедурами;
- свое действие решения распространяют на неограниченный круг лиц;
- решение рассчитано на неоднократное применение;
- решение принимается с целью регулирования вопросов местного значения и распространяется на территорию административно-территориальной единицы.

Данные признаки свидетельствуют о самостоятельности такого вида нормативных правовых актов, как решения органов местного управления и самоуправления, что делает более значимыми сами исследования форм права как на внутригосударственном, так и на трансграничном уровнях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Саидов, А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности) / А.Х. Саидов. – М.: Юристъ, 2000. – 448 с.
2. Марченко, М.Н. Правовые системы современного мира / М.Н. Марченко. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2001. – 400 с.
3. Марченко, М.Н. Источники права / М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2005. – 760 с.
4. Лопатина, С.Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права / С.Н. Лопатина // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 40 – 44.
5. Административное право зарубежных стран: учеб. / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.

Поступила 26.03.2010

DECISIONS OF LOCAL AUTHORITIES AND SELF-MANAGEMENT IN THE TYPOLOGICAL CHARACTERISTIC OF NATIONAL SYSTEM OF THE RIGHT

A. EGOROV

Decisions of local controls and self-management are considered as a version of standard legal acts. The characteristic of essential signs of decisions of executive committees, Councils of deputies and local administrations is given. The general and especial signs of decisions of local controls and self-management are allocated. The characteristic of signs is based on the analysis of three versions of decisions - acts of local creation of norms: decisions of executive committees, local administrations and Councils of deputies. Conclusions about the standard nature of acts of local creation of norms are based on theoretical nature of existing system of the standard legal acts operating in the Belarus legal system. «The right local creation of norms» is defined as a formed independent component of system of the national right. The comparative analysis of separate aspects local creation of norms activity with similar elements of the foreign doctrine and practice creation of norms is carried out.