

С. А. Калинин

КЛАССИФИКАЦИЯ НОРМАТИВНОГО МАССИВА КАК ИНСТРУМЕНТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Введение. Одной из основных задач современного этапа развития национального права является усиление его системных свойств, в том числе за счет проведения сложного комплекса мер по систематизации законодательства. Сложность и многоплановость систематизационных процессов в законодательстве (например, абзац 23 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» определяет систематизацию законодательства как деятельность по упорядочению нормативных правовых актов, приведению их в единую внутренне согласованную систему), их специфическая реализация в различных отраслях и институтах права (законодательства) и охват больших нормативных массивов актуализирует проблемы составления плана систематизации, определения краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей и задач, предварительной (в идеале) разработки научных теорий, посвященных методологии правотворчества в больших массивах.

Основная часть. В отличие от принятия единичного акта правотворчество в больших массивах направлено на развитие не столько содержания права, сколько на совершенствование его формы, структуры и связей в нормативном массиве. Считаем, что исходными посылами правотворчества в больших массивах выступает необходимость: упорядочения системных связей внутри конкретного массива, а также структурно-функциональных связей конкретного массива с иными нормативными массивами (например, нормы Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях в части определения преюдициальности отдельных составов); классификации норм, включаемых в конкретный массив; систематизации норм по структурным элементам (институтам, рубрикам) массива.

Право, существующее как совокупность феноменов, опосредующих правовое в различных социальных сферах, в науке описывается через термины «правовая реальность», «правовая действительность», «правовая сфера» и т. д. Для удобства классификации, выявления структурных, функциональных и иных взаимодействий и связей

внутри такой реальности используется категория «правовая система», включающая совокупность разнородных координационно и субординационно связанных элементов, которые могут находиться во внутреннем единстве и противоречии, выступая вовне как «право». Основой правовой системы является нормативный массив (совокупность общеобязательных правил поведения, выраженных в различных источниках), который советская правовая наука, признававшая право надстроечным элементом и отводившая ему вторичную по отношению к государству роль, разделяла на систему права и систему законодательства. Указанные системы, являющиеся реальными, органически связанными проявлениями единого нормативного массива, отражают два уровня (формы) систематизации (дифференциации и интеграции [1]) норм. В ходе дискуссий о сущности и взаимодействии данных систем (1938–1940, 1956–1958, 1980–1982 гг.) был сделан ряд выводов: о первичности системы права в отношении системы законодательства; *большой* объективности системы права и субъективности системы законодательства; взаимном влиянии систем, в том числе за счет комплексных и вторичных образований; недостаточности предмета и метода правового регулирования как устоявшихся критериев деления системы права на отрасли для современного правотворчества [2; 3; 4].

Одним из главных выводов дискуссий является признание указанных систем как объективно существующих форм выражения нормативного массива, что обусловило невозможность и нецелесообразность деятельности по их отождествлению в силу выполнения каждой из них собственной функции. При этом выводы третьей дискуссии о сущности системы права (1982 г.) не были полностью восприняты теорией и практикой, так как, начиная с 1986 г., данные проблемы утратили свою актуальность в связи с появлением качественно иных проблем (перестройка и связанные с ней процессы). Поэтому многие современные ученые оперируют еще выводами второй дискуссии о сущности права (1956–1958 гг.) [5, с. 297].

Система права, как в большей степени идеальная, научно формируемая конструкция, структурно включает в себя отрасли права, подотрасли права, институты права и нормы права. При этом любая норма права имеет уникальную отраслевую привязку, невзирая на формы внешнего выражения нормы. Система права формируется как *вторичное* образование (вторичная структура) нормативного массива, обусловленная необходимостью выработки объективных критериев

структурирования, систематизации и упорядочения нормативного материала при накоплении его значительного массива. При этом в советской науке данный термин был выдвинут и обоснован хронологически первым.

Система же законодательства, включающая отрасли, подотрасли, институты законодательства и нормативные предписания, как *первичное* образование (первичная структура) нормативного массива формируется на основе многих объективных и субъективных критериев. В отличие от системы права данная система не придает своим предписаниям качества уникальности и единичности, в ней в большей степени действует принцип *полезности* для правоприменителя, максимального охвата в едином источнике (акте) всех предписаний, регулирующих конкретные общественные отношения, в том числе и за счет дублирования нормативных предписаний.

В ряде случаев это оправданно, но иногда приводит к механическому увеличению объема нормативного массива. Например, норма о светскости белорусской системы образования обоснованно дублируется Законами «Об образовании» [6] и «О свободе совести и религиозных организациях» [7]. При этом акты, развивающие Указы Президента Республики Беларусь от 15 ноября 1999 г. № 673 «О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций» [8] и от 25 мая 2000 г. № 293 «О мерах по усилению ведомственного контроля в Республике Беларусь» [9], механически повторяют права работников контролирующих органов [10; 11]. Таким образом, дублирование желательно в актах, регулирующих различные виды общественных отношений, и нежелательно на уровне актов, входящих в один институт права (законодательства). В рамках системы права происходит научная оценка позитивных и негативных тенденций развития системы законодательства, методологическое формирование направлений развития нормативного массива, что позволяет осуществлять средне- и долгосрочные прогнозы, тогда как в системе законодательства прогноз охватывает более краткий период и значительно меньший объем норм.

Любая из указанных систем отражает группировку норм (предписаний) по определенным критериям (отраслевую дифференциацию и межотраслевую интеграцию), т. е. их классифицирование по определенным критериям. Следовательно, успешность правотворчества в больших массивах определяется *адекватностью* критериев класси-

фикации (группировки). При этом для *практической* деятельности классификация, основанная исключительно на одном критерии, недостаточна. Именно попытка «подогнать» развитие советского права под однажды перечисленные отрасли права привела к попыткам противопоставления систем права и законодательства. Система права как *принцип* классификации использует *уникальность* расположения нормы в структурном подразделении, в том числе за счет выдвижения уточняющих критериев (первичные и вторичные отрасли права, комплексные и межотраслевые институты и т. д.).

Для системы законодательства, применяющей множество критериев классификации нормативных предписаний (предметный, иерархический, хронологический, компетентностный, территориальный и т. д.), использование (в том числе одновременное) нескольких критериев деления нормативного массива *возможно и желательно*. При этом допускается несовпадение критериев между собой, отражение в них различных принципов классификации и т. д. Главным в этом случае должно быть использование *минимально достаточного количества* различных критериев (либо их вариаций).

Использование различных критериев классификации порождает различные варианты структурирования нормативных массивов. Так инициаторы дискуссии о сущности системы права 1956–1958 гг. Л. И. Дембо и В. С. Тадевосян, указав на наиболее спорные положения в теории системы права (понимание системы права только как систематизированной совокупности отраслей права), предлагали отвергнуть традиционную отраслевую структуру, выделив на основе иных критериев три новые комплексные отрасли права [12; 13]. Указанные критерии также могут оцениваться с позиции временной направленности как адекватные для описания действующего законодательства, сокращения его объема, перспективной оценки развития законодательства, описания процессов взаимодействия и развития законодательства с иными нормативными системами и элементами правовой системы.

На наш взгляд, Беларусь нуждается в одновременном ведении нескольких систем классификации нормативного массива, отличающихся *разновременной* направленностью. Существующий Единый правовой классификатор Республики Беларусь [14] (далее – ЕПК) предназначен для систематизации действующего законодательства и

выступает основой для Эталонного банка данных правовой информации (далее – ЭБДПИ).

26 декабря 2007 г. на расширенном заседании Государственной комиссии для координации работы по формированию и изданию свода законов Республики Беларусь (далее – Свод) была принята электронная версия свода, выступившего иной системой классификации законодательных актов. Это свидетельствует о реализации Указа Президента Республики Беларусь от 19 января 1999 г. № 34 «О формировании свода законов Республики Беларусь» [15].

Первоначально Свод как полное систематизированное собрание, объединяющее законодательные акты Республики Беларусь (законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь), должен был быть сформирован на основе ЕПК к 1 января 2003 г., но по ряду объективных и субъективных причин данный срок был продлен до 1 января 2008 г. [16]. Одновременно произошел отказ от издания свода на бумажных носителях. Кроме законодательных актов, Свод также включает нормативные постановления Верховного Совета Республики Беларусь и международные договоры Республики Беларусь, ратифицированные Парламентом, подписанные Президентом Республики Беларусь и Правительством Республики Беларусь. Создание электронной версии свода, выступив формой постоянного мониторинга и совершенствования законодательства (в частности, при его создании были переработаны большие нормативные массивы, отменен ряд нормативных актов [17]), позволило впервые на постсоветском пространстве применить новые инструментальные методики оптимизации законодательства.

Как ранее отмечалось, одной из проблем систематизации законодательства является построение его внутренней структуры, т. е. избрание критериев классификации нормативного массива. Первоначально структура свода должна была коррелировать со структурой ЕПК, новая редакция которой отложила принятие свода [18]. В данный момент структура ЕПК и свода (при достаточно полном совпадении рубрик первого уровня) различается. ЕПК на сегодняшний момент требует пересмотра, в частности, принятие отдельных значимых актов уже сейчас влечет изменение ЕПК (например, ЕПК был изменен [19]), инструментально выполняющего роль внутренней структуры ЭБДПИ. Однако принятие новой редакции ЕПК должно совпадать с разработкой программного обеспечения нового поколения ЭБДПИ.

Внутренняя структура Свода и ЕПК призвана отражать сложившиеся нормативные массивы (отрасли и институты) и должна быть адекватной как для *упорядочения действующего массива*, так и для его *дальнейшего развития, укрупнения и оптимизации*. Свод и ЕПК предназначены для различных целей: ЕПК – это основа систематизации и учета законодательства в ЭБДПИ и используется Национальным центром правовой информации Республики Беларусь; Свод – основа систематизации и инкорпорации законодательных актов, разрабатывался и ведется Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Таким образом, фактически в Беларуси одновременно официально существуют две системы классификации действующего законодательства, что обуславливает вопрос их соотносимости, например, в названии и содержании рубрик, их возможном дублировании. Можно утверждать, что по мере накопления нормативного массива будет увеличиваться степень возможной неадекватности ЕПК действующему законодательству, что обусловит необходимость дополнения Свода, в том числе путем реструктурирования рубрик.

На наш взгляд, любая система классификации законодательства является *временной*, т. е. имеет свой оптимальный срок использования в первоначальном варианте, по истечении которого система должна уточняться и пересматриваться. При этом сроки оптимизации зависят от качества и адекватности начальных критериев систематизации, их научной обоснованности. Свод и ЕПК, выступая системами структурирования *действующего сложившегося массива*, являются первичными способами систематизации законодательства, которая в данном случае понимается в форме учета, однако они мало пригодны для долгосрочного перспективного прогнозирования развития законодательства.

Таким образом, для прогноза развития законодательства в целом, его отдельных крупных массивов необходим качественно иной инструмент классифицирования, который целесообразно именовать Прогнозным классификатором, подчеркивая его отличие от ЕПК. Такой Прогнозный классификатор позволит прогнозировать развитие законодательства на уровне отраслевых и институциональных массивов, отрабатывать приемы повышения системного качества законодательства, оптимизации его объема и т. д. В качестве требований к Прогнозному классификатору следует определить его вариативность и

возможность изменения в рамках научных прогнозов, а также его ведение отдельным подразделением (институтом), за исключением Национального центра правовой информации Республики Беларусь, Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Министерства юстиции Республики Беларусь. В противном случае названные государственные органы (учреждения) могут отождествить Прогнозный классификатор с ведущимися ими системами классификации законодательства.

Таким образом, существование нескольких систем классификации законодательства, предназначенных для выполнения специфических функций, характеризует развитие нескольких инструментов совершенствования национального законодательства и требует более детального определения сферы их применения. ЕПК создавался для нужд правовой информатизации в качестве структуры создания электронной оболочки *действующего* законодательства, т. е. носил вторичный характер по отношению к сложившемуся нормативному массиву. Прогнозный классификатор призван инструментально выполнить качественно иную роль, а именно выступить научной основой прогноза развития законодательства, упорядочения его количественных, качественных и структурных характеристик. Это обуславливает его определенную *подвижность* и *возможность трансформации* отдельных рубрик в зависимости от их нормативного наполнения. В частности, содержание некоторых рубрик в настоящий момент достаточно невелико, однако в перспективе перед Беларусью станет задача принятия законодательства в данных областях (например, подготовка к строительству АЭС сопровождается разработкой соответствующего нормативного массива, однако ЕПК еще не содержит адекватных рубрик для его размещения). Кроме этого, название рубрик не всегда соответствует терминам и классификациям, заложенным в действующем законодательстве. Это обуславливается тем, что Прогнозный классификатор должен разрабатываться на перспективу как основа для дальнейшего совершенствования законодательства, но не констатации наличия в нем определенного количества актов.

Заключение. Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. Систематизация законодательства как сложная процедурная деятельность по повышению качества нормативного массива нужда-

ются в разработке адекватных инструментов, позволяющих реализовывать ее отдельные стадии и процессы. В ходе систематизации делается больший акцент на правотворчество больших нормативных массивов, нежели на принятие единичных нормативных актов.

2. Одним из инструментов систематизации законодательства является классификация нормативного массива на отдельные элементы (отрасли и институты), отражающая структурно-функциональные связи между нормативными предписаниями, выраженными в различных источниках.

3. Каждая из форм выражения нормативного массива (система права и система законодательства) имеет свои принципы и критерии классификации норм, выполняющие собственные функции.

4. В качестве систем классификаций действующего законодательства в Республике Беларусь созданы Единый правовой классификатор и Свод законов Республики Беларусь, которые, однако, не пригодны для прогнозирования развития законодательства на перспективу.

5. Перспективное планирование и прогнозирование развития национального законодательства на долгосрочный период требует разработки в качестве нового инструмента классификации законодательства Прогнозного классификатора, позволяющего оценивать тенденции развития структурно-функциональных связей больших нормативных массивов.

Список использованных источников

1. *Яковлев, В. Ф.* Отраслевая дифференциация и межотраслевая интеграция как основы системы законодательства / В. Ф. Яковлев // Правоведение. – 1975. – № 1. – С. 16–23.

2. Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. – 1982. – № 6. – С. 80–110.

3. Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. – 1982. – № 7. – С. 100–120.

4. Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. – 1982. – № 8. – С. 49–70.

5. *Вишневский, А. Ф.* Общая теория государства и права: курс лекций / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатов, В. А. Кучинский / под. общ. ред. А. Ф. Вишневского. – Минск: Тесей, 1998. – 576 с.

6. Об образовании: Закон Респ. Беларусь, 29 окт. 1991 г., № 1202-XII, в ред. Закона Респ. Беларусь, 19 марта 2002 г. № 95-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 37. – 2/844.

7. О свободе совести и религиозных организациях: Закон Респ. Беларусь, 17 дек. 1992 г. № 2054-XII, в ред. Закона Респ. Беларусь, 31 окт. 2002 г. № 137-3 //

Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 123. – 2/886.

8. О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций: Указ Президента Респ. Беларусь, 15 нояб. 1999 г., № 673 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 89. – 1/788.

9. О мерах по усилению ведомственного контроля в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 25 мая 2000 г., № 293 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 52. – 1/1312.

10. Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности в Вооруженных Силах Республики Беларусь: приказ Министерства обороны Респ. Беларусь, 11 июля 2006 г., № 25 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 114. – 8/14721.

11. Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности организаций Министерства информации Республики Беларусь: постановление Министерства информации Респ. Беларусь, 28 дек. 2005 г., № 11 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 41. – 8/14039.

12. Дембо, Л. И. О принципах построения системы права / Л. И. Дембо // Советское государство и право. – 1956. – № 8. – С. 88–98.

13. Тадевосян, В. С. Некоторые вопросы системы советского права / В. С. Тадевосян // Советское государство и право. – 1956. – № 8. – С. 99–108.

14. Об утверждении Единого правового классификатора Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 4 янв. 1999 г., № 1 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 2–3. – 1/2.

15. О формировании и издании Свода законов Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 19 янв. 1999 г., № 34 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 7. – 1/43.

16. О внесении изменения в Указ Президента Республики Беларусь от 19 января 1999 г., № 34: Указ Президента Респ. Беларусь, 25 мая 2000 г., № 292 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 52. – 1/1311.

17. О признании утратившими силу некоторых актов законодательства Республики Беларусь и отдельных положений актов законодательства Республики Беларусь в связи с формированием Свода законов Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 27 нояб. 2006 г., № 182-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 202. – 2/1279.

18. О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г., № 1: Указ Президента Респ. Беларусь, 6 авг. 2002 г., № 424 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 91. – 1/3938.

19. О деятельности организаций застройщиков, гаражных кооперативов и кооперативов, осуществляющих эксплуатацию автомобильных стоянок: Указ

Президента Респ. Беларусь, 28 янв. 2008 г., № 43 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 29. – 1/9411.