

Сільчанка, М.У. Праблемы вызначэння прававой прыроды, відавай прыналежнасці і месца асобных прававых актаў у сістэме крыніц сучаснага беларускага права / М.У. Сільчанка // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. – Серыя 4. – Правазнаўства. – 2009. – № 1 (79). – С. 13 – 19.

Уводзіны. У кожнай прававой сістэме звычайна дакладна акрэсліваецца кола афіцыйна замацаваных «сховішчаў» дзеючага права (крыніц права), у якіх замацоўваюцца тры формы існавання права – фармалізаванае права, прававая свядомасць і прававыя адносіны. Вядома таксама, якая з крыніц права з’яўляецца галоўнай, якая – асноўнай, а якія адносяцца да ліку дадатковых. Такі падзел устанаўліваецца звычайным шляхам, або замацоўваецца афіцыйна. У цывілізаваных прававых сістэмах дадзенае пытанне імкнучца вырашыць на афіцыйным узроўні для таго, каб фармалізаваць сістэму крыніц дзеючага права, замацаваць усе сувязі субардынацыі, іерархіі і каардынацыі, якія існуюць паміж крыніцамі дзеючага права.

У Рэспубліцы Беларусь шмат зроблена ў справе фармалізацыі і ўдасканалення сістэмы крыніц права. Даostatкова ўзгадаць унікальны на прасторах СНД Закон Рэспублікі Беларусь «Аб нарматыўных прававых актах Рэспублікі Беларусь», [1] які вызначае паняцце і віды нарматыўных прававых актаў Рэспублікі Беларусь, замацоўвае агульны парадак іх падрыхтоўкі, афармлення, прыняцця (выдання), апублікавання, дзеяння, тлумачэння і сістэматызацыі. Дзейнічае шэраг дэкрэтаў, указаў Прэзідэнта краіны, іншых актаў заканадаўства, у якіх рэгламентуюцца пытанні правастварэння, рэалізацыі, прымянення, інтэрпрэтацыі, сістэматызацыі, апублікавання крыніц права.

Разам з тым, існуюць праблемы, якія звязаны з вызначэннем відавай прыналежнасці асобных крыніц права, напрыклад, лакальных актаў. З’явіліся новыя, невядомыя раней акты, такія, напрыклад, як дырэктывы Прэзідэнта краіны. Патрабуецца вызначыць іх месца ў сістэме крыніц права, акрэсліць юрыдычную прыроду. Акрамя гэтага, вядомыя нам віды крыніц права пад уздзеяннем унутрысістэмных і знешнесістэмных фактараў могуць набываць нетрадыцыйныя формы. І тады паўстае пытанне аб іх родавым і відавым характары.

Асноўная частка. Прававая сістэма Рэспублікі Беларусь – адносна новая прававая рэальнасць. Яна сфарміравалася пасля распаду савецкай прававой сістэмы і таму генетычна, асабліва на самых першых этапах фарміравання, не магла не ўспрыняць многія яе ўласцівасці і адметнасці, у прыватнасці, істотную ролю дзяржаўнай улады ў стварэнні крыніц права і, адпаведна, асобную ролю нарматыўнага прававога акта ў сістэме крыніц права. Разам з тым, асноўны уплыў на сістэму крыніц сучаснага беларускага права, іх субардынацыю і іншыя залежнасці, вызначэнне межаў і поля дзеяння аказвае Асноўны закон краіны.

У Канстытуцыі краіны не толькі дакладна вызначаны і адмыслова замацаваны сістэмна-прававыя асновы крыніц сучаснага беларускага права, але праведзены іх падзел на асобныя віды і падвіды [2]. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь для азначэння крыніц сучаснага беларускага права выкарыстоўвае паняцце «нарматыўны акт». Пры гэтым дадзеным паняццем абазначаюцца як крыніцы нацыянальнага беларускага права, так і крыніцы міжнародна-прававога характару. Пры гэтым паняцце «нарматыўны акт» з’яўляецца легальным абазначэннем усёй сістэмы крыніц сучаснага беларускага права, у

той час як паняцце крыніцы права застаецца дактрынальным паняццем. Паняцце «нарматыўны акт» з'яўляецца родавым для азначэння ўсіх крыніц сучаснага беларускага права. Яго відамі можна лічыць нарматыўныя акты нацыянальнага і міжнароднага права. У сваю чаргу кожны з відаў нарматыўных актаў падзяляецца на пэўныя падвіды. Прычым нарматыўныя прававыя акты з'яўляюцца толькі адным з падвідаў нарматыўных актаў нацыянальнага права. Да іншых падвідаў нарматыўных актаў нацыянальнага права можна аднесці ўнутрыдзяржаўны дагавор нарматыўнага зместу, прававы звычай, прававы прэцэдэнт, нацыянальную прававую дактрыну, калі ёй нададзены статус крыніцы права, і Свяшчэннае пісанне.

У прававой сістэме Рэспублікі Беларусь галоўнай крыніцай унутрыдзяржаўнага права з'яўляецца нарматыўны прававы акт, а дагавор нарматыўнага зместу сярод унутрыдзяржаўных крыніц з'яўляецца асноўнай, але не галоўнай крыніцай права. Сярод жа крыніц міжнароднага права дагавор нарматыўнага зместу з'яўляецца галоўнай крыніцай права. Але ўлічваючы сістэмны характар і адзінства крыніц унутрыдзяржаўнага і міжнароднага права можна сцвярджаць, што і нарматыўны прававы акт, і дагавор нарматыўнага зместу ў нацыянальнай беларускай прававой сістэме з'яўляюцца як асноўнымі, так адначасова і галоўнымі крыніцамі права. Асобнае становішча займаюць нарматыўныя акты вышэйшых судовых інстанцый – пастановы пленумаў Вярхоўнага і Вышэйшага Гаспадарчага судоў Рэспублікі Беларусь, заключэнні Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь, якія ствараюць самастойны від нарматыўных актаў: мадыфікаваныя крыніцы права.

Якое ж месца сярод узгаданых відаў і падвідаў крыніц права займаюць дырэктывы Прэзідэнта краіны і якая прававая прырода гэтых актаў? Для высвятлення дадзенай праблемы патрабуецца адказаць мінімум на два пытанні. Па-першае, да якога з вядомых відаў крыніц права можна аднесці гэтыя акты. Па-другое, якая роля дырэктыў Прэзідэнта ў сістэме крыніц права.

У Канстытуцыі (Асноўным законе) краіны, дырэктывы не ўзгадваюцца і таму адназначна аднесці іх да нейкага віду крыніц права нельга. Прыняцце іх не плануецца наперад, а падрыхтоўка не прадугледжваецца планамі законапраектных работ. Не існуе і нейкай перыядычнасці ў іх прыняцці. Пасля чарговых зменаў закона Рэспублікі Беларусь «Аб нарматыўных прававых актах Рэспублікі Беларусь» дырэктывы Прэзідэнта краіны аднесены да ліку нарматыўных прававых актаў – указаў праграмага характару. На мой погляд, такое вырашэнне пытання аб прававой прыродзе і месцы дырэктыў кіраўніка дзяржавы ў сістэме крыніц сучаснага беларускага права з'яўляецца не самым лепшым.

Прафесар Р.А. Васілевіч лічыць дырэктывы Прэзідэнта краіны актамі асобай формы [3]. І з гэтым можна пагадзіцца. Як вядома, ў паняцце формы акта ўключаецца назва акта, структура акта і шэраг іншых яго характарыстык.

Аналіз зместу трох дырэктыў Прэзідэнта – дырэктывы № 1 «Аб мерах па ўмацаванні грамадскай бяспекі і дысцыпліны» ад 11 сакавіка 2004 года, [4] дырэктывы № 2 «Аб мерах па далейшай дэбюракратызацыі дзяржаўнага апарата» ад 27 снежня 2006 года, [5] дырэктывы № 3 «Эканомія і беражлівасць – галоўныя фактары эканамічнай бяспекі дзяржавы» ад 14 чэрвеня 2007 года [6] – сведчыць аб тым, што кожная з іх складваецца ўмоўна з двух арганічна спалучаных частак.

У першай частцы дырэктывы аналізіруецца актуальная праблема, якая існуе ў жыцці грамадства і дзяржавы, а ў другой частцы – вызначаюцца мэты і акрэсліваюцца мерапрыемствы, фармулюцца канкрэтныя даручэнні, якія скіраваны на вырашэнне праблемы. Такое спалучэнне ў адным акце двух адзначаных частак не сустракаецца больш ні ў якой іншай вядомай нам крыніцы права. Звычайна, пры распрацоўцы і прыняцці нарматыўных прававых актаў – галоўнай крыніцы сучаснага беларускага права –

першая частка адсутнічае, яна не ўключаецца ў яго змест, хаця, прысутнічае пры распрацоўцы канцэпцыі нарматыўнага прававога акта і аказвае вельмі моцны ўплыў на яго змест і скіраванасць.

Што датычыцца другой складовай часткі дырэктыў, у якой змяшчаецца сістэма даручэнняў і рэкамендацый органам, установам дзяржавы, звароты да Саветаў дэпутатаў усіх узроўняў, прафсаюзных органаў і арганізацый, Беларускага рэспубліканскага саюза моладзі, ветэранскіх, жаночых і іншых грамадскіх аб'яднанняў, калектываў працоўных, усіх грамадзян, то яна па сваім змесце настолькі ўнікальна, што яе нельга сустрэць ні ў якім іншым відзе крыніц права. Аналіз другой часткі дырэктыў сведчыць аб тым, што тут прадугледжваецца не простая сістэма, а комплекс мерапрыемстваў, даручэнняў кіраўніка дзяржавы, якія павінны быць выкананы і ажыццёўлены ў мэтах вырашэння пэўнай праблемы. Гэта меры і мерапрыемствы, даручэнні і рэкамендацыі палітычнага, арганізацыйнага, кадравага, прававога характару, з дапамогай якіх фармулюцца абавязковыя для выканання ўсімі суб'ектамі прававых адносін палітыка-прававыя вектары паводзін і дзеянняў ў пэўнай сферы жыцця грамадства і дзяржавы ў мэтах іх развіцця і ўдасканалення. У гэтым плане дырэктывы Прэзідэнта краіны сапраўды ўяўляюць асобны палітыка-прававы акт.

Разам з тым, у змесце дырэктыў утрымліваюцца таксама прававыя палажэнні, якія нагадваюць нормы-задачы, нормы-мэты і нормы-прынцыпы. У гэтым плане дырэктывы Прэзідэнта можна параўнаць з роляй прэамбулы нарматыўнага прававога акта, але прэамбулы не да аднаго нарматыўнага прававога акта, а да іх сістэмы ці групы, якія ў той ці іншай ступені рэгламентуюць асобныя аспекты і нюансы вырашаемай праблемы. Гэтыя акты не ўваходзяць у склад нейкага аднаго, пэўнага структурнага падраздзялення сістэмы заканадаўства – галіны, падгаліны ці інстытута заканадаўства. Гэтыя акты складаюць асобную групу толькі па адным крытэрыі. Яны ў той ці іншай ступені рэгламентуюць грамадскія адносіны, звязаныя з акрэсленай у першай частцы дырэктывы праблемай. Дырэктыва Прэзідэнта ў гэтым сэнсе нагадвае праграмна-мэтавы спосаб вырашэння існуючых у грамадстве і дзяржаве праблем, акт асаблівай формы, з дапамогай якога ажыццяўляецца комплексная, сістэмная рэгламентацыя дзеянняў органаў дзяржавы, службовых асоб, інстытутаў грамадзянскай супольнасці.

Прэамбула, якая змяшчаецца ў Канстытуцыі краіны, мае палітыка-прававую скіраванасць адносна ўсёй прававой сістэмы Рэспублікі Беларусь і сістэмы крыніц права Рэспублікі Беларусь, у прыватнасці. Дырэктыва ж Прэзідэнта займае, ўмоўна кажучы, прамежкавае становішча паміж прэамбулай Канстытуцыі краіны і прэамбулай асобнага нарматыўнага прававога акта. Яна, безумоўна, не можа пярэчыць літары і духу Асноўнага закона, павінна знаходзіцца ў межах акрэсленага ў Канстытуцыі прававога поля і выдавацца ў межах паўнамоцтваў Прэзідэнта краіны як кіраўніка дзяржавы, які валодае паўнамоцтвамі вызначаць асноўныя вектары знешняй і ўнутранай палітыкі краіны. Але ў параўнанні з прэамбулай Асноўнага закона краіны, у якой змяшчаюцца даволі абстрактныя і абагуленыя прававыя імператывы і патрабаванні, дырэктывы фармуліруюць больш канкрэтныя і дакладныя палітыка-прававыя ўстаноўкі ў асобных сферах і па асобных актуальных пытаннях унутранай палітыкі. Дырэктывы Прэзідэнта якраз і займаюць такое становішча ў сістэме крыніц права, пры якім надаюць мэтанакіраванасць і дынамізм дзеянням у пэўнай сферы грамадства і дзяржавы. Яны канкрэтызуюць агульныя прававыя ўстаноўкі да пэўнай праблемы і акцэнтуюць увагу на яе вырашэнні на падставе дзеючага права. А калі ў дзеючым пазітыўным праве адчуваецца недахоп неабходных норм права для вырашэння пэўных пытанняў, то ў дырэктывах утрымліваюцца даручэнні па распрацоўцы і прыняцці новых нарматыўных актаў, унясенні зменаў і дапаўненняў у дзеючыя нарматыўныя акты. Прымаюцца і такія нарматыўныя

акты, прыняцце якіх не было наўпрост прадугледжана ў дырэктывах, але патрэба ў якіх узнікла пасля ўвядзення ў дзеянне дырэктыў Прэзідэнта краіны.

Пры параўнанні дырэктыў Прэзідэнта краіны з такімі актамі, як канцэпцыі, або з тымі законамі і указамі, у якіх замацаваны дактрынальныя (навуковыя) палажэнні, напрыклад, аб ваеннай дактрыне ці нацыянальнай бяспецы, бачна істотная розніца ў іх змесце. У дырэктывах утрымліваюцца дакладныя і, як правіла, канкрэтныя даручэнні па правядзенні нейкіх мерапрыемстваў і прыняцці неабходных мер, у той час, як у актах тыпу канцэпцый ці актаў, у якіх змяшчаюцца дактрынальныя (навуковыя) палажэнні, фармулюецца сістэма навуковых паняццяў, іх азначэнні, нават, разважанні і г.д. Гэта, на мой погляд, не дазваляе аб'яднаць у адну групу адначасова дырэктывы, канцэпцыі і акты, у якіх утрымліваюцца дактрынальныя палажэнні, зацвярджаюцца і ўводзяцца ў дзеянне дзеючымі відамі нарматыўных прававых актаў: законамі ці указамі. Дырэктывы ж Прэзідэнта існуюць толькі ў форме і з назвай дырэктыў. Сказанае дазваляе зрабіць выснову аб тым, што менавіта дырэктывы Прэзідэнта краіны якраз і можна лічыць актамі асаблівай формы, асаблівымі прававымі дакументамі, у той час як канцэпцыі і акты, у якіх змяшчаюцца дактрынальныя (навуковыя) палажэнні, з'яўляюцца праявай дактрыны – самастойнага і асобнага віду крыніц сучаснага беларускага права.

Дырэктывы можна параўнаць з асаблівымі канкрэтнымі даручэннямі Кіраўніка дзяржавы. Але калі канкрэтныя даручэнні вычэрпваюць сваё значэнне пасля выканання, то дырэктыва не можа вычарпаць сябе разавымі, канкрэтнымі актамі выканання. Яна адрозніваецца ад даручэнняў Прэзідэнта ў гэтых параметрах прыкладна так, як норма права адрозніваецца ад індывідуальнага прававога загаду. І паколькі дырэктыва разлічана на шматразовае выкарыстанне, яна набліжаецца да нарматыўных прававых актаў, але не можа быць цалкам зведзена да нейкай разнавіднасці апошніх.

Прызначэнне дырэктыў не можа быць зведзена да простага рэгламентацыі грамадскіх адносін, да змены метадаў і прыёмаў рэгулявання грамадскіх адносін. Метады і прыёмы рэгулявання грамадскіх адносін і пасля ўвядзення ў дзеянне дырэктыў могуць заставацца ранейшымі, але ім надаецца іншае гучанне і большая значнасць. У гэтым праяўляецца асобная прававая прырода дырэктыў. Без істотнай змены існуючых метадаў і прыёмаў прававога рэгулявання грамадскіх адносін яны дазваляюць крыху па-іншаму паставіць націскі ў выкарыстанні прававога інструментарыя пры ўздзеянні на пэўныя сферы, пласты грамадскіх адносін і скіраваць апарат дзяржавы, яго правапрымяняльныя структуры і інстытуты грамадзянскай супольнасці на выкананне неадкладных і ў той жа самы час доўгатэрміновых задач і вырашэнне жыццёва важных для грамадства і дзяржавы праблем. Іншымі словамі, дырэктывы Прэзідэнта садзейнічаюць таму, каб сканцэнтраваць увагу грамадства, апарата дзяржавы, службовых асоб і асобных грамадзян на вырашэнні актуальнай і жыццёва важнай праблемы, яны дазваляюць сканцэнтраваць арганізацыйна-прававыя сродкі, матэрыяльна-фінансавыя рэсурсы на вырашэнне праблемы, акрэсленай у дырэктыве.

Пры неабходнасці змен у прававым рэгуляванні грамадскіх адносін пасля ўвядзення ў дзеянне дырэктыў Кіраўніка дзяржавы, такія змены ўносяцца ў звычайным парадку адпаведнымі органамі ўлады і кіравання і ў форме тых крыніц права, якія выдаюцца на падставе Асноўнага закона краіны. Непасрэднае прымяненне палажэнняў, якія змяшчаюцца ў дырэктывах Прэзідэнта, да канкрэтных жыццёвых сітуацый не вельмі распаўсюджаная практыка правапрымяняльнай дзейнасці, таму і з гэтага пункту гледжання дадзены від актаў не ўкладваецца ў традыцыйную сістэму відаў і падвідаў крыніц сучаснага беларускага права. У перыядычным друку мы знаходзім звесткі аб выкананні дырэктыў і прыцягненні да адказнасці службовых асоб за пэўныя недахопы ў

рабоце па вырашэнні праблем, акрэсленых у дырэктывах [7], але спагнанні і меры адказнасці, якія ўскладваюцца на службовых асоб, нічым не адрозніваюцца ад ужо існуючых у заканадаўстве мер спагнання і юрыдычнай адказнасці, і накладваюцца яны звычайна за правапарушэнні, склад якіх дакладна замацаваны ў дзеючым праве. Іншая справа, што ў звычайнай абстаноўцы нейкія правапарушэнні не былі б заўважаны, а правапарушальнікі не былі б прыцягнуты да адказнасці.

З'яўленне такіх актаў, як дырэктывы Кіраўніка дзяржавы, з'яўляецца сведчаннем асаблівага становішча інстытута прэзідэнтства ў Рэспубліцы Беларусь у сістэме падзелу ўлад, абумоўлена прававым становішчам Прэзідэнта і яго паўнамоцтвамі ў вызначэнні асноўных накірункаў унутранай і знешняй палітыкі краіны. Менавіта ў плане і ў ракурсе вызначэння асноўных накірункаў унутранай і знешняй палітыкі кіраўніком дзяржавы і трэба, на мой погляд, вызначаць прававую прыроду, месца і ролю дырэктыў Прэзідэнта ў сістэме крыніц сучаснага беларускага права.

У развіцці крыніц сучаснага беларускага права назіраецца тэндэнцыя павелічэння масіва нарматыўных прававых актаў, якія выдаюцца на мясцовым і лакальным узроўнях. Гэта сведчыць аб узрастанні прававой актыўнасці мясцовых органаў кіравання і самакіравання, а таксама аб актывізацыі дзейнасці адміністрацыі дзяржаўных органаў, устаноў і арганізацый у справе норматворчасці. Важна адзначыць, што фарміраванне дадзенай тэндэнцыі супала з пачаткам замацавання на дзяржаўным узроўні сістэмы абавязковай рэгістрацыі нарматыўных прававых актаў, іншых крыніц права і сістэмы ажыццяўлення кантролю за іх законнасцю і адпаведнасцю вышэйшым па юрыдычнай сіле крыніцам права.

Апошнім часам у асобных органах, арганізацыях, установах, прадпрыемствах назіраецца своеасаблівы «бум» лакальнай норматворчасці. З аднаго боку, гэта можа сведчыць аб росце прававой свядомасці, узвышэнні прэстыжнасці і значнасці права пры вырашэнні сацыяльна-эканамічных і арганізацыйных праблем. Але на дадзеную праблему можна паглядзець і інакш. Справа ў тым, што за лакальнымі нарматыўнымі актамі, на падставе якіх ва ўстановах, органах, арганізацыях і на прадпрыемствах вырашаюцца шматлікія пытанні, у тым ліку выдаткоўваюцца значныя матэрыяльна-фінансавыя і грашовыя рэсурсы, не ажыццяўляецца належнага прававога нагляду і кантролю. Сярод іх сустракаецца шмат нарматыўных актаў, якія супярэчаць крыніцам права, што маюць большую юрыдычную сілу. Прымаемыя лакальныя акты маюць самыя розныя назвы: рашэнні, палажэнні, рэгламенты, статуты і г.д. На падставе такіх актаў часта ўскладваюцца розныя меры дысцыплінарнага і матэрыяльнага спагнання. У гэтых варунках увогуле ўзнікаюць цалкам лагічныя і правамерныя пытанні аб межах лакальнай норматворчасці і аб тым, ці не ствараецца ў выніку лакальнай норматворчасці «лакальнае права», якое не проста дапаўняе агульнаацыянальнае права, а замяняе ці падмяняе яго.

Карпаратыўнае права – добрая рэч да таго часу, пакуль дакладна акрэслена мяжа, да якой размову можна весці аб праве ва ўласным сэнсе слова, а дзе пачынаюць сваё дзеянне іншыя віды правілаў паводзін і, адпаведна, іншыя неправавыя віды нарматыўных актаў. Нельга паняццем карпаратыўнае права ахопліваць абсалютна ўсе нормы, якія дзейнічаюць у органах, арганізацыях, установах, прадпрыемствах.

Уяўляецца, што ў мэтах навядзення парадку ў сферы лакальнай норматворчасці і забеспячэння адпаведнасці лакальных нарматыўных актаў іншым відам крыніц права і, перш-наперш, вышэйстаячым крыніцам права, патрэбна навесці парадак у справе лакальнай норматворчасці шляхам замацавання дакладнага пераліку тых лакальных прававых актаў, якія могуць быць распрацаваны і ўведзены з дзеяннем ў межах асобных органаў, арганізацый, устаноў, прадпрыемстваў. Калі гэта зроблена на агульнадзяржаўным узроўні адносна нарматыўных і індывідуальных прававых актаў

Кіраўніка дзяржавы, Нацыянальнага Сходу, Урада, міністэрстваў і ведамстваў, тым больш гэта трэба зрабіць адносна лакальных актаў. Калі дакладна вызначана правое поле, у межах якога выдаюць нарматыўныя акты вышэйшыя органы дзяржавы, тым больш гэта трэба зрабіць на ўзроўні асобных органаў, арганізацый, устаноў, прадпрыемстваў. Законнасць у сферы норматворчасці не можа быць абмежавана актамі вышэйшай сілы, ці заканчвацца на ўзроўні нарматыўных актаў мясцовых органаў самакіравання і кіравання. Яна павінна пранізваць усе ўзроўні, усе віды дзеючых нарматыўных актаў (крыніц права) і забяспечваць адпаведнасць усіх крыніц права Асноўнаму закону і вышэйстаячым нарматыўным актам. Інакш мы можам пабудаваць піраміду крыніц права, аснова якой можа аказацца недакладнай, неакрэсленай і горш таго – неправавой. У такім разе і ўся прававая сістэма можа пераўтварыцца ў размытую, «шэрую». «Шэрая» эканоміка, шэрыя, некантралюемыя і таму неправавыя матэрыяльна-фінансавыя патокі, якія ствараюць істотную пагрозу для эканамічнай бяспекі краіны, шмат у чым падрымліваюцца якраз наяўнасцю некантралюемай, бязмежнай лакальнай норматворчасці.

Важным крокам у дадзенай справе было б унясенне зменаў у Закон Рэспублікі Беларусь «Аб нарматыўных прававых актах Рэспублікі Беларусь». Згодна з азначэннем, якое сёння замацавана ў законе, лакальным нарматыўным прававым актам з'яўляецца такі нарматыўны прававы акт, дзеянне якога абмежавана рамкамі адной ці некалькіх арганізацый. Іншымі словамі, у законе замацавана толькі адна з характарыстык лакальнага нарматыўнага прававога акта – сфера яго дзеяння. Можна было б дапоўніць адпаведную частку дадзенага артыкула закона ўказаннямі на тое, што лакальны нарматыўны прававы акт абавязкова павінен быць зарэгістраваны ва ўстаноўленым парадку ці адзначыць, што ён набывае прававы характар пасля яго рэгістрацыі ва ўстаноўленым парадку. Натуральна, павінна быць належная прававая (і не толькі прававая !!!) экспертыза праектаў лакальных нарматыўных актаў перад іх рэгістрацыяй. Экспертызу на «правамернасць» у дзяржаве павінны праходзіць абсалютна ўсе крыніцы права без выключэння.

Тэрмінам «лакальныя акты», як сведчыць знаёмства з сучаснай навуковай і навучальнай літаратурай, ахопліваюцца самыя розныя па юрыдычнай прыродзе і змесце крыніцы права. Лакальнымі актамі, па-першае, часта называюць нарматыўныя прававыя акты мясцовых органаў самакіравання і кіравання, па-другое, лакальнымі актамі называюцца устаноўчыя статуты дзяржаўных і недзяржаўных органаў і арганізацый, па-трэцяе, лакальнымі актамі лічацца калектыўныя пагадненні, якія заключаюцца паміж адміністрацыяй нейкай установы, арганізацыі, прадпрыемства і працоўным калектывам. Выкарыстанне тэрміна ў першым сэнсе слова характэрна для заходнееўрапейскай дактрынальнай традыцыі, дзе склалася паняцце лакальнай дэмакратыі, органаў лакальнай дэмакратыі і, адпаведна, актаў, якія выдаюцца органамі лакальнай дэмакратыі. У айчыннай дактрынальнай традыцыі для абазначэння актаў, якія выдаюцца органамі мясцовага самакіравання і кіравання тэрмін «лакальныя акты» не прыжыўся. Таму да ліку лакальных у прававой сістэме Рэспублікі Беларусь адносяцца тыя нарматыўныя акты, якія дзейнічаюць у межах асобных органаў, арганізацый, устаноў, прадпрыемстваў.

Штогод на кожным прадпрыемстве і ў кожнай арганізацыі, якія маюць, як правіла, статус юрыдычнай асобы, паміж адміністрацыяй і прафсаюзнымі органамі заключаюцца калектыўныя дамовы, у якіх рэгламентуюцца вельмі важныя і значныя для жыццядзейнасці асобы грамадскія адносіны – парадак дадатковых выплат і прэміявання, парадак узаемадапамогі і іншыя пытанні. Калектыўныя дамовы з'яўляюцца самым распаўсюджанай разнавіднасцю дагавора нарматыўнага зместу ўнутрыдзяржаўнага характару. Калектыўная дамова набывае юрыдычную значнасць і юрыдычную сілу пасля рэгістрацыі ў адпаведных органах дзяржавы – у выканаўчых камітэтах (адміністрацыі).

Калектыўныя дагаворы дзейнічаюць у межах асобных арганізацый, устаноў і прадпрыемстваў і таму нагадваюць па дадзенай прыкмеце лакальныя нарматыўныя прававыя акты. Але ў адрозненні ад лакальных актаў, якія з'яўляюцца разнавіднасцю нарматыўных прававых актаў, калектыўныя дагаворы з'яўляюцца разнавіднасцю іншай крыніцы права – дагавора нарматыўнага зместу. Акрамя гэтага, лакальныя нарматыўныя прававыя акты прымаюцца адміністрацыяй органа, установы, арганізацыі, а калектыўная дамова – вынік волевыяўлення двух бакоў: адміністрацыі і прафсаюзнай арганізацыі калектыва.

Падабенства ж паміж лакальнымі нарматыўнымі прававымі актамі і калектыўнымі дагаворамі бачыцца ў тым, што, як і у лакальных нарматыўных прававых актах, так і ў калектыўных дагаворах змяшчаюцца лакальныя нормы права. Лакальныя нормы права – гэта такія нормы права, якія дзейнічаюць у межах адной арганізацыі, прадпрыемства, арганізацыі, нават, калі яны месцяцца на тэрыторыі некалькіх адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак, праўда, аднаго і таго ж дзяржаўнага ўтварэння, а ў рэдкіх выпадках – і на тэрыторыі некалькіх дзяржаў, напрыклад, на тэрыторыі саюзнай дзяржавы Беларусі і Расіі, калі створана сумеснае беларуска-расійскае прадпрыемства, якое зарэгістравана на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь, мае свае філіялы на тэрыторыі Расійскай Федэрацыі, і калектыўнае пагадненне якога таксама зарэгістравана ў дзяржаўных органах Рэспублікі Беларусь. Паняцце лакальных норм права, такім чынам, уключае ў сябе нормы права, якія змяшчаюцца ў лакальных нарматыўных прававых актах і калектыўных дагаворах.

Яшчэ адной важнай праблемай сістэмы крыніц сучаснага беларускага права з'яўляецца пытанне аб прававой прыродзе нарматыўных актаў, якія выдаюцца прафсаюзнымі і кааператыўнымі органамі. Для дасягнення статутных мэт і выканання задач органы прафесійных саюзаў і органы спажывецкай кааперацыі ўдзельнічаюць у праватворчым працэсе, у стварэнні крыніц права, на падставе якіх вараваюцца шматлікія прававыя пытанні – пагадненняў, пастаноў, інструкцый і г.д. Узнікае пытанне: да якога віду крыніц права адносяцца нарматыўныя акты, якія ствараюцца органамі прафесійных саюзаў і органамі спажывецкай кааперацыі?

Калі органы прафесійных саюзаў заключаюць пагадненні з органамі дзяржавы, наймальнікамі, іх аб'яднаннямі, то яны ствараюць такую крыніцу права як унутрыдзяржаўны дагавор нарматыўнага зместу. Права на ўдзел у яе стварэнні замацавана ў арт. 15 Закона Рэспублікі Беларусь «Аб прафесійных саюзах» [8], дзе сфармулявана правіла, згодна з якім прафесійныя саюзы маюць права заключаць з адпаведнымі наймальнікамі, іх аб'яднаннямі, органамі дзяржаўнага кіравання пагадненні па пытаннях абароны працоўных і сацыяльна-эканамічных правоў сваіх членаў, вызначэння асноўных крытэрыяў жыццёвага ўзроўню, памераў кампенсацый у залежнасці ад росту цэн, устанаўлення пражыткавага мінімуму і своечасовага перагляду памераў пенсій, стыпендыяў, дапамог у залежнасці ад індэкса цэн, па кантролі за ажыццяўленнем гэтых мерапрыемстваў, а таксама па іншых пытаннях у адпаведнасці з заканадаўствам Рэспублікі Беларусь.

Адначасова ў арт. 6 адзначанага закона замацавана права прафсаюзаў уносіць ва ўстаноўленым парадку ў органы дзяржаўнага кіравання прапановы аб прыняцці, змяненні ці адмене актаў заканадаўства Рэспублікі Беларусь па працоўных і сацыяльна-эканамічных пытаннях. Нарматыўныя прававыя акты, якія закранаюць працоўных і сацыяльна-эканамічныя правы грамадзян (за выключэннем нарматыўных прававых актаў, у якіх ўтрымліваюцца дзяржаўныя сакрэты), прымаюцца органамі дзяржаўнага кіравання з папярэднім уведамленнем адпаведных прафсаюзаў (іх аб'яднанняў).

Акрэсленыя формы ўдзелу прафесійных саюзаў у стварэнні права маюць цалкам легальны, прававы характар і ніякіх пярэчанняў не выклікаюць. Як у першым, так і ў другім выпадку мы дакладна можам вызначыць падвід крыніцы права, у стварэнні якой прымаюць удзел прафесійныя саюзы.

Што тычыцца спажывецкай кааперацыі, то на падставе артыкула 4 Закона Рэспублікі Беларусь «Аб спажывецкай кааперацыі (спажывецкіх таварыствах, іх саюзах) у Рэспубліцы Беларусь» [9] рэспубліканскі саюз спажывецкіх таварыстваў і Урад Рэспублікі Беларусь штогод заключаюць пагадненні, у якіх вызначаюцца прагнозныя паказчыкі фінансава-гаспадарчай дзейнасці спажывецкай кааперацыі. Дадзеныя пагадненні таксама можна разглядаць у якасці разнавіднасці такой крыніцы права як дагавор нарматыўнага зместу.

Разам з тым органы кіравання прафесійных саюзаў і органы кіравання спажывецкай кааперацыі выдаюць пастановы і інструкцыі, акты з іншай назвай па самых розных пытаннях унутранай жыццядзейнасці і па пытаннях узаемаадносін з іншымі сацыяльнымі суб'ектамі, на падставе якіх ажыццяўляюцца разнастайныя прававыя адносіны, вырашаюцца прававыя спрэчкі, размяркоўваюцца і пераразмяркоўваюцца матэрыяльна-фінансавыя сродкі. З'яўляюцца ці не з'яўляюцца дадзеныя нарматыўныя акты крыніцамі права? Фактычна яны выконваюць ролю крыніц дзеючага нацыянальнага права, але дакладных юрыдычных падстаў для гэтага не існуе. Ні ў законе Рэспублікі Беларусь «Аб прафесійных саюзах», ні ў законе Рэспублікі Беларусь «Аб спажывецкай кааперацыі (спажывецкіх таварыствах, іх саюзах) у Рэспубліцы Беларусь» аб такіх нарматыўных актах нават не ўзгадваецца. Хаця звычайна ў законах, у якіх рэгламентуецца дзейнасць пэўных структур, асабліва статутных законах, дакладна замацоўваюцца віды прававых актаў, якія выдаюцца адпаведнымі структурамі.

На мой погляд, у выпадку з прафесійнымі саюзамі і спажывецкай кааперацыяй мы маем справу з **маўклівым** санкцыяніраваннем праватворчай дзейнасці дадзеных структур з боку беларускай дзяржавы. Дадзены спосаб стварэння права не самы лепшы шлях санкцыяніравання, але яго нельга лічыць цалкам неправавым і незаконным. Разам з тым, недавыказанасць у пытаннях стварэння права прыводзіць да фарміравання «шэрага» права. Таму патрэбна легалізаваць дзейнасць прафесійных саюзаў і спажывецкай кааперацыі па стварэнні крыніц права ў форме нарматыўных прававых актаў шляхам унясення адпаведных дапаўненняў і змяненняў у адзначаныя законы, а таксама ў закон Рэспублікі Беларусь «Аб нарматыўных прававых актах у Рэспубліцы Беларусь».

Такім чынам, юрыдычную значнасць і прававы характар лакальных нарматыўных акты, акты кааператывных і прафсаюзных арганізацый набываюць толькі са згоды дзяржавы, толькі з яе санкцыі на дзейнасць у сферы стварэння права і такая санкцыя павінна быць выказана ясна і канкрэтна. Існаванне ў нашай нацыянальнай прававой сістэме такіх крыніц права, якія не ўзгадваюцца ў дзеючым праве, непажаданая справа. Дзейнасць прафесійных саюзаў і органаў спажывецкай кааперацыі па стварэнні адзначаных крыніц права можна разглядаць у якасці аднаго з доказаў моцнага уплыву савецкай прававой сістэмы на прававую сістэму Рэспублікі Беларусь. Як вядома, у Савецкім Саюзе прафесійныя саюзы і органы спажывецкай кааперацыі валодалі шырокімі паўнамоцтвамі ў сферы стварэння права..

У сістэме крыніц сучаснага беларускага права шмат праблем, якія можна вырашыць толькі шляхам распрацоўкі і прыняцця зводнага нарматыўнага прававога акта ў форме кодэкса аб крыніцах права (ці пад нейкай іншай назвай). Праблемы крыніц права, якія сфармуляваны ў дадзеным артыкуле, складаюць толькі невялікае кола пытанняў, якія трэба вырашаць сістэмна, а не шляхам бесперапыннага ўнясення зменаў ва ўвогуле нядрэжны закон «Аб нарматыўных прававых актах у Рэспубліцы Беларусь».

Літаратура:

1. Закон Рэспублікі Беларусь «Аб нарматыўных прававых актах у Рэспубліцы Беларусь» // Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. – 2005. – № 179. – 2/1152.
2. Сільчанка, М.У. Паняцце і віды крыніц сучаснага беларускага права / М.У. Сільчанка // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2006. – № 2. – С. 41 – 49.
3. Василевич Г.А. Правовые акты особой формы: их место и роль в развитии национальной правовой системы / Г.А. Василевич // Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов: Тезисы докладов международной научно – практической конференции 13 – 14 апреля 2007 г. – Гродно, 2007. – С. 21 – 23.
4. Аб мерах па ўмацаванню грамадскай бяспекі і дысцыпліны: Дырэктыва Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь № 1 ад 11 сакавіка 2004 года // Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. – 2004. – № 41. – 1/5393.
5. Аб мерах па далейшай дэбюракратызацыі дзяржаўнага апарата: Дырэктыва Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь № 2 ад 27 снежня 2006 года // Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. – 2007. – № 2. – 1/8173.
6. Эканомія і беражлівасць – галоўныя фактары эканамічнай бяспекі дзяржавы: Дырэктыва № 3 Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 14 чэрвеня 2007 года // Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. – 2007. – № 146. – 1/8668. – 1/8173.
7. Па слядах дырэктывы № 2 – Звязда. – 2007. – 10 лютага.
8. Закон Рэспублікі Беларусь «Аб прафесійных саюзях» // Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. – 2001. – № 32. – 2/335.
9. Закон Рэспублікі Беларусь «Аб спажывецкай кааперацыі (спажывецкіх таварыствах, іх саюзях) у Рэспубліцы Беларусь» // Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. – 2002. – № 27. – 2/842.