

ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

С.А. Калинин

1. Качественное совершенствование законодательства зависит от внутренне согласованной, научно и логически обоснованной структуры законодательства. Данный процесс целесообразно рассматривать как построение оптимальной системы законодательства, в первую очередь за счет упорядочения внутрисистемных связей. Это, однако, осложнено теоретико-методологическим кризисом в правоведении и недостаточным применением инструментальных подходов, под которыми по аналогии с американской концепцией правового прагматизма, рассматривающего право как инструмент достижения некоего социального результата, мы понимаем рациональные методики и способы, позволяющие производить системные преобразования законодательства.

2. В СССР согласование и упорядочение нормативных актов разрешалось в рамках системы и структуры законодательства, ибо содержание права как в закон воли советского народа кардинально не изменялось. Распад СССР скорректировал доктринальные основы правовой системы, что выразилось в изменении сущности всех социальных систем и связей между ними. Это наложило на право повышенные задачи: а именно, обеспечение взаимодействия между **реформируемыми** социальными системами и собственное реформирование на базе новых принципов. Это модифицировало развитие правовых процессов, так как Беларусь, унаследовав законодательство БССР, должна была одновременно реформировать **содержание права** государства, приводить его в соответствие с новыми социальными требованиями; а также повышать **качество и системность законодательства**. При упорядочении содержания происходит выявление и ликвидация пробелов, коллизий, формулирование нормативных предписаний, наиболее адекватных социальным потребностям, что зачастую приводит к появлению огромного количества действующих

Калинин, С.А. Инструментальные подходы к систематизации законодательства Республики Беларусь / С.А. Калинин // Закон: стабильность и динамика : материалы заседания Межд. школы-практикума молодых ученых-юристов, 1–3 июня 2006 г., Москва / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М. : Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2007. – С. 115–119.

нормативных актов, лишенных логической стройности. Необходимость упорядочения источников обычно возникает после (либо при) совершенствования содержания, что уменьшает объем правового материала, обеспечивая его компактность и системность. Первоначально основной акцент был сделан на решение первой задачи, что резко увеличило объем нормотворчества, позволившего решить наиболее актуальные проблемы, не требуя значительных временных и финансовых затрат, но вело к накоплению структурных проблем в законодательстве, увеличению его объема, нарушению системности между актами.

3. Дальнейшая систематизация и упорядочение законодательства нуждается в применении качественно новых, в большей степени **инструментальных**, подходов, но не простом заимствовании использовавшихся ранее моделей систематизации, восходящих еще к М. М. Сперанскому. Качественное изменение условий функционирования правовой системы, осложненное сменой доктринальных принципов права, корректирует сущность видов систематизации. Так законодательство требует первоначальной «расчистки» (ревизии), построения **надлежащей** системы учета и классификации, устранения противоречий и устаревших норм, укрупнения актов для последующей кодификации и сведения в единый свод законов (по необходимости). На наш взгляд, критический подход к советской методологии систематизации обусловлен: использованием информационных технологий для обработки норм права, что позволяет быстро решать проблемы учета и инкорпорации норм; неустойчивостью содержания права в силу подвижности иных социальных систем; потребностью новых общественных отношений в адекватном и быстром правовом регулировании.

Для применения инструментальных методов нужно изменение подхода к понятию «законодательство», которого следует рассматривать с позиции объекта управления, представленного в качестве определенной системы (совокупности) элементов, связей и функций. Инструментализм позволяет акцентировать внимание именно на структурно-системный аспект законодательства, в определенной мере игнорируя содержание нормативного массива, так как оно (содержание), на наш взгляд, достаточно адекватно отражает потребности развития государства. Национальное законодательство весьма громоздко – на 24 апреля 2006 года составляет 24249 нормативных актов, из них только 1139 законов. Это требует улучшения качества нормативных предписаний; оптимизации структуры и системных свойств законодательства; поиска наиболее оптимальной модели сочетания видов

Калинин, С.А. Инструментальные подходы к систематизации законодательства Республики Беларусь / С.А. Калинин // Закон: стабильность и динамика : материалы заседания Межд. школы-практикума молодых ученых-юристов, 1–3 июня 2006 г., Москва / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М. : Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2007. – С. 115–119.

нормативных актов. Все это может быть реализовано как в целом в законодательстве, так и в отдельных отраслях посредством комплекса мер, относящихся к систематизации. В качестве инструментов систематизации следует выделить Единый правовой классификатор¹, Национальный реестр правовых актов², проведение обязательной экспертизы актов министерств и Национального Банка³ и т.д.

4. Систематизация законодательства охватывает два различных вида деятельности: систематику нормативных правовых актов (учет, классификация) и правотворческую деятельность, направленную на совершенствование формы изложения и содержания нормативных предписаний. Принятие акта требует «вписывания» его в существующую систему, немедленной ревизии законодательства в целях отмены положений, ему противоречащих и т.д. Роль систематизации как правотворчества на различных этапах развития законодательства (его структурных подразделений) неодинакова, что позволяет использовать ее различные виды (ревизия (инвентаризация), инкорпорация, консолидация, кодификация, Свод законов, Собрание законодательства)⁴.

В ходе ревизии происходит отмена устаревших актов или их частей, внесение в них необходимых изменений для соблюдения логичной стройности акта. В Беларуси проведение ревизии в связи с принятием нового законодательного акта обычно возлагается на Правительство, которое обязано подготовить и внести в установленном порядке предложения по изменению законодательных актов, привести в соответствие иные решения Правительства, а также обеспечить пересмотр и отмену актов

¹ Об утверждении Единого правового классификатора: Указ Президента Республики Беларусь, 4 января 1999 г., № 1 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 1999. — № 2-3. — 1/2;

² О Национальном Реестре правовых актов Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 20 июля 1998 г., № 369 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. — 1998 — № 20. — ст. 532;

³ О правовой экспертизе правовых актов Национального Банка, министерств и иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Совета депутатов, облисполкомов и Минского горисполкома: Постановление Совета Министров Республики Беларусь: 31 декабря 1998 г., № 2034 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. — 1999. — № 1. — ст. 26;

⁴ В науке обычно выделяют только четыре вида систематизации: учет, инкорпорацию, консолидацию и кодификацию. Напр.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А. С. Пиголкина. –СПб.: Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2003 . – С. 31-32. Причем к правотворчеству относятся лишь консолидация и кодификация, учет и инкорпорация являются инструментами, облегчающими работу с законодательством.

республиканскими органами государственного управления, подчиненными Совету Министров. Однако данная деятельность осуществляется без должного контроля, что значительно снижает эффективность данного инструмента в процессе систематизации.

Инкорпорация осуществляется без изменения установленного содержания права, в том числе, путем объединения в сборники в определенном порядке⁵ (в ряде случаев в электронном виде). На наш взгляд, это является перспективным инструментом, позволяя сокращать число актов, способствуя упорядочению содержания и структуры законодательства; приводит к приобретению инкорпорацией черт консолидации, что позволяет одновременно определить реальное количество действующих актов с одновременным их сокращением и создать предпосылки для проведения иных форм систематизации. Таким образом, каждый орган должен издать либо подготовить в электронном виде Сборник собственных актов с одновременной ревизией законодательства.

При консолидации происходит объединение нормативных правовых актов одного вида, регулирующих схожие общественные отношения, путем устранения противоречий, повторов, уточнения формулировок норм, совершенствования структуры актов. При этом консолидация приобретает черты кодификации, объединяя укрупнение и одновременную переработку содержания⁶.

Кодификация выступает видом систематизации, сопровождающимся переработкой содержания правового регулирования путем, объединением нормативных правовых актов в единый нормативный правовой акт, содержащий систематизированное изложение правовых предписаний, направленных на регулирование определенной области общественных отношений. Проведение систематизации зависит от отрасли и института права и законодательства, то есть критерия объединения норм в нормативном массиве. Некоторые отрасли были кодифицированы полностью (уголовное право), некоторые – в большей степени (гражданское, жилищное). Кодификация же некоторых отраслей невозможна и нежелательна в силу

⁵ Например: О Сборнике действующих нормативных актов Президента Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 23 апреля 1999 г., № 231 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. — 1999. — № 12. — ст. 324;

⁶ К таким актам следует отнести Избирательный, Банковский, Инвестиционный кодексы Республики Беларусь, принятые в результате объединения законов, регулирующих схожие отношения, но при совершенствовании содержания и изменении структуры акта.

Калинин, С.А. Инструментальные подходы к систематизации законодательства Республики Беларусь / С.А. Калинин // Закон: стабильность и динамика : материалы заседания Межд. школы-практикума молодых ученых-юристов, 1–3 июня 2006 г., Москва / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М. : Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2007. – С. 115–119.

мобильности и (или) громоздкости отрасли, что обуславливает последовательное применение различных форм систематизации, не ограничиваясь только кодификацией.

5. Использование в систематизации законодательства инструментальных подходов позволяет рассматривать каждую форму систематизации как инструмент, пригодный для выполнения строго определенной задачи. Например, в Беларуси особенно часто используется форма рекодификации (хозяйственный процесс, таможенное право, земельное право) как принятие либо кардинальное изменение кодексов и консолидированных законов с учетом практики применения и необходимости включения норм, содержащихся в актах, принятых в развитие кодекса (закона). Это обусловлено наличием некой сферы однородных (одновидовых) общественных отношений, требующих комплексного и системного регулирования, но единым актом. При этом времени для детальной разработки такого акта обычно нет, так как практика требует регулирования, а прежний акт уже устарел морально. Поэтому разработка иного кодекса начинается практически одновременно с принятием нового, но с учетом практики его реализации. Применительно к законам рекодификация выражается в принятии их в новой редакции, что активно применяется с 2000 года. На наш взгляд, практика быстрого изменения и дополнения новых кодексов девальвирует понятие «кодекс» и требует активного использования форм систематизации, создающих предпосылки для последующей кодификации, рекодификации и создания Свода законов. Таким образом, использование инструментальных подходов позволяет в более краткие сроки провести современный этап систематизации, упростить законодательство, подготовить нормативный массив для последующей кодификации и создания Свода законов.