

## **ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КОНСОЛИДАЦИИ ПРИ СИСТЕМАТИЗАЦИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

С.А. Калинин

Заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического  
факультета Белорусского государственного университета,  
к.ю.н., доцент

---

В настоящее время все постсоветские государства стоят перед проблемой проведения комплексной и кардинальной систематизации законодательства, которая, к сожалению, обычно проводится без адекватного научного обоснования при некритическом использовании советских концепций. При этом накопленное количество нормативных правовых актов и иных источников права требует разработки и применения качественно новых инструментов усиления системных связей в нормативном массиве. Обычно наиболее активно используемой формой систематизации (в Беларуси в том числе) признается кодификация, выражающаяся в принятии кодекса (кодифицированного акта), то есть, как правило, обычно закона, обеспечивающего полное системное регулирование определенной области общественных отношений (часть четвертая статьи 2 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г., № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»). Такая тенденция в значительной степени обусловлена, во многом, как необходимостью переработки существовавших отраслевых кодексов, так и сложившейся традицией считать наличие кодекса признаком завершенности отраслевого развития.

К сожалению, на данный момент традиционные цели кодификации объективно не всегда достигаются по ряду причин, а именно: недостаточность времени, отводимого для подготовки такого уровня акта, отсутствие необходимой стабильности в избранных для кодификации общественных отношениях, недостаточность научных исследований в избранных сферах, учитывающих современные отраслевые и институциональные особенности, неподготовленность соответствующих массивов для кодификации из-за непроведения предшествующих форм систематизации. В итоге ряд принятых в Беларуси новых кодексов

(Банковский, Инвестиционный, Избирательный и т.д.) не являются таковыми в подлинном смысле, так как они созданы путем простого укрупнения нормативных правовых актов и усиления связей в соответствующих массивах без должной содержательной и научной переработки. Это позволяет утверждать, что такая кодификация фактически является либо консолидацией и либо предкодификационной деятельностью.

В советской правовой доктрине, которая с незначительной долей модернизации используется при современных процессах совершенствования законодательства, консолидация рассматривалась как вид систематизации, при котором осуществляется простое укрупнение нормативных правовых актов одинаковой юридической силы, сопровождаемое, обычно, обновлением структуры расположения нормативных предписаний. Это позволяло сокращать объем законодательства и посредством юридической техники усиливать его системные качества (например, выделение норм-принципов, совершенствование юридической лексики и способов текстуального изложения норм) и т. п. В СССР консолидация затрагивала, как правило, акты, регулировавшие стабильные общественные отношения. Укрупнение и переработка нормативных правовых актов различной юридической силы с одновременным развитием содержания более тяготело к кодификации, итогом которой могло быть издание кодифицированного акта (регламент, правила, положение, устав).

Отметим, что консолидация как объединение нормативных правовых актов, как правило, одинаковой юридической силы (изменение формы при неизменности содержания) под своим именем в настоящее время мало используется в нормотворчестве. Например, Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» вообще не упоминает ее как форму систематизации, называя инкорпорацию, кодификацию, свод законов и свод законодательства. При этом, как отмечалось ранее, многие кодификационные процессы следует рассматривать в качестве консолидации, осложненной одновременным сокращением и укрупнением нормативных правовых актов, регулирующих схожие общественные отношения, и развитием правового регулирования в указанной сфере. Современная консолидация в силу изменения иерархии нормативных правовых актов (использование принципа верховенства права) может затрагивать не только акты одинаковой юридической силы. Например, в Беларуси консолидация охватывает законы Республики Беларусь, декреты Президента Республики Беларусь как

экстраординарные акты, имеющие силу закона и указы Президента Республики Беларусь, принимаемые в пределах его полномочий.

На наш взгляд, использование консолидации позволяет с меньшими затратами оптимизировать объем законодательства, в том числе более активно способствовать формированию новых институтов и отраслей законодательства, установить наиболее адекватный баланс между нормативными правовыми актами различной либо схожей юридической силы (применительно к Беларуси это законодательные акты, к которым относят законы, декреты и указы), создать разумный баланс прямых и отсылочных норм.

Актуальность использования консолидации вызвана также тем, что Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 года, № 250 указывает на невозможность проведения кодификации в ряде отраслей права, отличающихся либо особым статусом в правовой системе (конституционное), либо характеризующихся мобильностью и динамизмом развития (таможенное, хозяйственное и т.д.). Для таких отраслей и институтов консолидация является оптимальной формой систематизации законодательства. Следовательно, консолидация законодательства в отличие от кодификации является менее трудозатратным, более быстрым и гибким инструментом систематизации, позволяющим в достаточно краткие сроки создать ряд укрупненных нормативных правовых актов различной юридической силы, сократив объем национального законодательства и в среднесрочной перспективе обеспечив кодификацию отдельных отраслей права.

К сожалению, в Беларуси, как и на всем постсоветском пространстве проблемы консолидации законодательства как формы систематизации мало изучаются. Обычно приоритет отдается кодификации либо решению текущих проблем развития законодательства, а также осмыслению сложных процессов, происходящих в нормативном массиве (влияние норм международного права и межгосударственных образований, внедрение информационных технологий, неустойчивость социальных отношений и т.д.).

Таким образом, активное использование консолидации нуждается в уточнении сущности и специфических признаков консолидации в ее различении с иными формами систематизации, выявлении ее современных специфических признаков, определении достигаемых ею целей и решаемых

задач, установлении критериев и пределов ее использования, в том числе отраслей и институтов, в которых консолидация будет наиболее оптимальной формой систематизации. Полученные выводы следует закрепить в определенном научно-практическом документе, содержащем основные требования к методологии и методике консолидации, для единообразно использования в процессе правотворчества.

Решение вышеназванных задач зависит от разрешения ряда фундаментальных проблем права, вытекающих из природы его системности. К таким проблемам следует отнести адаптацию к современности критериев структурного деления систем права и законодательства, уточнение путей образования в них новых структурных элементов, определение юридической силы кодифицированных (консолидированных) актов, их места и оптимальных связей в иерархии актов конкретных отраслей права и законодательства, дальнейшую разработку юридической техники в части способов и методов изложения кодифицированных актов.