

СИСТЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ПРАВА

С.А. Калинин

26 декабря 2007 года на расширенном заседании Государственной комиссии для координации работы по формированию и изданию Свода законов Республики Беларусь была принята электронная версия Свода законов Республики Беларусь (далее – Свод), чем был реализован Указ Президента Республики Беларусь от 19 января 1999 г., № 34 «О формировании Свода законов Республики Беларусь»[6]. Практически одновременно был утвержден Единый правовой классификатор (далее – ЕПК)[7], принятый в 2002 г. в новой редакции, выступивший основой Свода.

Первоначально Свод как полное систематизированное собрание, объединяющее законодательные акты Республики Беларусь (законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь) должен был быть сформирован к 1 января 2003 г., но по ряду объективных (например, новая редакция ЕПК) и субъективных причин это событие было перенесено на 1 января 2008 года[3]. Одновременно произошел отказ от издания Свода на бумажных носителях. Кроме законодательных актов Свод также включает нормативные постановления Верховного Совета Республики Беларуси (однопалатный Парламент, действовавший до конституционной реформы 1996 года, в настоящее время функционирует двухпалатное Национальное Собрание) и международные договоры Республики Беларусь, ратифицированные Парламентом, подписанные Президентом Республики Беларусь и Правительством Республики Беларусь.

Завершение работы над Сводом позволяет утверждать об окончании второго и начале нового этапа реформы национальной системы права. На первом этапе (1990 – 1999 гг.) была изменена сущности правового регулирования, был кардинально обновлен нормативный массив, приняты основные законодательные акты. На втором этапе (1999 – 2007 гг.) акцент был перенесен на совершенствование внутренней структуры правовой системы, сокращение количества нормативных актов, улучшение их качества. Для

Калинин, С.А. Системы классификации законодательства Республики Беларусь в контексте реформы системы права / С.А. Калинин // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку : зб. матеріалів ІХ Міжнар. науково-практичної конференції, 27–31 січ. 2008 р., м. Косів Івано-Франківської обл. / Київ. ун-т права. – К., 2008. – С. 154–157.

данного периода характерна кодификация (рекодификация), переработка и принятие законов в новой редакции, одобрение Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь[1], планирование законопроектной деятельности (например: [8]), разработка Эталонного банка данных правовой информации Республики Беларусь (далее – ЭБДПИ), принятие и утверждение в новой редакции ЕПК[2] и использование иных инструментов мониторинга и развития нормативного массива в целом. При этом широко использовались советские правовые концепции.

Третий этап, на наш взгляд, должен характеризоваться разработкой качественно новых национальных инструментов, позволяющих инструментально развивать правовую систему, усиливать ее эффективность и управляемость. Целью данного этапа должны выступить сокращение нормативного массива, оптимизация его объема, упорядочение процедурных аспектов в праве и т.д. При этом целесообразно определить период возможного позитивного использования разработанных и разрабатываемых инструментов совершенствования законодательства (время устаревания), выявить способы их дальнейшего развития и сформулировать теоретические и практические требования к инструментам, призванным заменить существующие.

Электронная оболочка Свода разрабатывалась Национальным центром правовой информации Республики Беларусь на основе ЭБДПИ и Эталонного банка данных международных договоров Республики Беларусь. Именно это обусловило такой извинительный недостаток Свода как двойная структура, включающая и структуру национального законодательства, и структуру международных договоров. В Беларуси юридическая сила международного соглашения определяется статусом акта, выразившего согласие Беларуси на обязательность соглашения (акт, ратифицированный Парламентом, имеет силу закона; подписанный Президентом Республики Беларусь, - силу Указа и т.д.). Поэтому более целесообразно было бы «вписать» международные договоры в структуру законодательства так, чтобы в рубрике одновременно отражались национальные и международные акты.

В качестве недостатка Свода можно отметить включение нормативных Постановлений Верховного Совета Беларуси, хотя согласно части восьмой ст. 2 Закона «О нормативных правовых актов Республики Беларусь» постановления палат Парламента - нормативные правовые акты, принимаемые палатами Парламента в случаях, предусмотренных Конституцией Республики

Калинин, С.А. Системы классификации законодательства Республики Беларусь в контексте реформы системы права / С.А. Калинин // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку : зб. матеріалів ІХ Міжнар. науково-практичної конференції, 27–31 січ. 2008 р., м. Косів Івано-Франківської обл. / Київ. ун-т права. – К., 2008. – С. 154–157.

Беларусь[4]. Следовательно, при создании свода было бы более верным провести их ревизию, полностью сократив данный вид нормативных правовых актов. Кроме этого вызывает сомнение включение в Свод договоров, подписанных Правительством Беларуси, так как постановления Правительства к законодательным актам не относятся.

Создание электронной версии свода, выступив формой перманентного мониторинга и совершенствования законодательства (в частности, были переработаны большие нормативные массивы, отменен ряд нормативных актов[5]) позволило впервые на постсоветском пространстве опробовать новые инструментальные методики оптимизации законодательства. Именно разработка таких методик и явилось основой основной целью работы над сводом. Таким образом, вышеназванные недостатки свода, на наш взгляд, обусловлены как преимущественной целью создания новых правотворческих решений (инструментов), так и отсутствием адекватных современным требованиям теоретических конструкций, а также недостаточной степенью предварительной систематизации законодательства.

Одной из проблем создания любого собрания законодательства является построение его внутренней структуры, то есть избрание классификации нормативного массива. Первоначально структура свода должна была коррелировать со структурой ЕПК, новая редакция которой отложила принятие свода. 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, инструментально выполняющего роль внутренней структуры ЭБДПИ. Однако принятие новой редакции ЕПК должно совпадать с разработкой программного обеспечения нового поколения для 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. Фактически Свод и ЕПК позволяют достигать различные цели: ЕПК - 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 законотворчества и правовых исследований Республики Беларусь.

Калинин, С.А. Системы классификации законодательства Республики Беларусь в контексте реформы системы права / С.А. Калинин // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку : зб. матеріалів ІХ Міжнар. науково-практичної конференції, 27–31 січ. 2008 р., м. Косів Івано-Франківської обл. / Київ. ун-т права. – К., 2008. – С. 154–157.

Фактически в Беларуси одновременно официально существуют две системы классификации законодательства, что обуславливает вопрос о соотносимости данных инструментов, например, в названии и содержании рубрик, их возможном дублировании. Можно предположить возможную неадекватность ЕПК и необходимость дополнения свода, в том числе путем переструктурирования рубрик. Однако любая система классификации законодательства является временной, то есть имеет свой оптимальный срок использования в первоначальном варианте, по истечении которого система должна уточняться. Длительность сроков оптимизации определяется качеством и адекватностью начальных критериев систематизации, их научной обоснованностью и т.д.

Свод и ЕПК выступают системами структурирования действующего сложившегося массива, однако они мало пригодны для прогнозирования, определения перспектив развития законодательства. Однако именно это позволяет достигать проект научного прогнозного классификатора национального законодательства, разработанного юридическим факультетом БГУ. Ряд положений данного классификатора может использоваться при пересмотре ЕПК, совершенствовании свода, создании «пакетных сборников» и т.д. ЕПК и Свод выступают первичными способами систематизации законодательства. ЕПК позволяет учитывать законодательства, в рамках свода проводится инкорпорация законодательства.

Прогнозный классификатор, как научно-практическая система перспективной направленной на будущее классификации, позволяет прогнозировать развитие законодательства на уровне отраслевых и институциональных массивов, отрабатывать приемы повышения системного качества законодательства, оптимизации его объема и т.д. Важнейшей функцией Прогнозного классификатора является его перспективность в развитии 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.

Литература

Калинин, С.А. Системы классификации законодательства Республики Беларусь в контексте реформы системы права / С.А. Калинин // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку : зб. матеріалів ІХ Міжнар. науково-практичної конференції, 27–31 січ. 2008 р., м. Косів Івано-Франківської обл. / Київ. ун-т права. – К., 2008. – С. 154–157.

1. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 25 апр. 2002 г. - № 46. - 1/3636.

2. О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г., № 1: Указ Президента Респ. Беларусь, 6 авг. 2002 г., № N 424 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 15 авг. 2002 г., № 91. - 1/3938.

3. О внесении изменения в Указ Президента Республики Беларусь от 19 января 1999 г., № 34: Указ Президента Респ. Беларусь, 25 мая 2000 г., № 292 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 7 июня 2000 г. - № 52. - 1/1311.

4. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 21 янв. 2000г. - № 7. - 2/136.

5. 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 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 7 дек. 2006 г. - № 202. - 2/1279.

6. О формировании и издании Свода законов Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 19 янв. 1999 г., № 34 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 03 февр. 1999 г. - № 7. - 1/43.

7. Об утверждении Единого правового классификатора Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 4 янв. 1999 г., № 1 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 18 янв. 1999. - № 2-3. - 1/2.

8. Об утверждении Плана подготовки законопроектов на 2008 год: Указ Президента Республики Беларусь, 26 дек. 2007 г., № 666 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 8 янв. 2008 г. - № 3. - 1/9252.