

КОНЦЕПЦИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА, СОДЕРЖАНИЕ

«Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь». – 2001. – № 3. – С. 68 – 73.

Решение абсолютного большинства теоретических и практических проблем, с которыми сталкивается современная правовая система Беларуси, невозможно без их концептуального осмысления. Это означает, что перед юридической наукой в настоящее время стоит совершенно определенная задача – необходимо, с одной стороны, объемно, полно и всесторонне оценить состояние действующего в государстве законодательства и, с другой стороны, сформулировать ответ на вопросы о том, что необходимо сделать, чтобы система законодательства развивалась в определенном направлении как некое единое целое, чтобы отдельные большие и малые проблемы и вопросы, возникавшие ранее и возникающие сейчас, можно было рассматривать в общем русле развития и совершенствования всего нормативно-правового массива. Таким образом, концепция совершенствования законодательства является в широком смысле не чем иным, как теорией законодательства, направленной своим острием на системное и комплексное решение задач по дальнейшему развитию и совершенствованию системы законодательства.

Иными словами, когда речь идет о концептуальном осмыслении развития и совершенствования законодательства, то задача состоит в том, чтобы имеющиеся в белорусской, да и мировой юридической науке в целом теоретические представления, научные обобщения, касающиеся сущности, системы (структуры) нормативно – правовых актов, закономерностей, тенденций и перспектив развития системы законодательства, применить к действующей в белорусском государстве системе законодательства. В результате взаимодействия теории и действующей системы законодательства, так сказать «на выходе», должен быть получен интеллектуальный продукт, вполне пригодный для практического использования Главой государства, Национальным собранием, Советом Министров, другими субъектами правотворчества. Его реализация должна гарантировать не просто дальнейшее развитие и совершенствование законодательства, но и повышение уровня законодательства в качественном отношении. Система законодательства должна приобрести после реализации концепции максимальную стройность, непротиворечивость, адекватность регулируемым общественным отношениям, стать легко обозримой и не менее легко управляемой.

Сказанное означает, что по своему содержанию концепция совершенствования законодательства должна состоять из следующих частей: а) всестороннего анализа и общей оценки состояния действующей системы законодательства, б) определения основного вектора развития законодательства на достаточно определенную перспективу, в) программы развития законодательства, построенной на основном векторе, содержащей ответ на вопрос о том, какие оптимальные законодательные акты в соответствующих условиях необходимо принимать, г) ответов на вопросы о том, какие меры следует предпринимать по отношению к имеющемуся нормативно – правовому массиву, как его систематизировать и упорядочить.

Что касается общей оценки состояния действующего законодательства, то представляется, что в этой части вполне объективный и всесторонний анализ накопившихся во всем нормативно-правовом массиве проблем был сделан в работе «Направления совершенствования и развития национального законодательства Республики Беларусь», подготовленной коллективом авторов под руководством кандидата юридических наук, директора Национального центра правовой информации при Президенте Республики Беларусь И.С. Андреева¹.

Относительно второй составной части концепции совершенствования законодательства можно утверждать, что при самом первом приближении она в силу

некоторых своих свойств напоминает прогнозные соображения о возможных направлениях развития нашего законодательства. Но в отличие от суждений прогностического характера концепция совершенствования законодательства должна содержать указания на конкретные элементы и механизмы, позволяющие управлять развитием законодательства.

Таким образом, концепция совершенствования законодательства во второй из своих частей должна содержать научно – обоснованные соображения об основном **векторе развития** законодательства на достаточно определенную перспективу, быть настолько конкретизированной, чтобы на ее основании можно было бы, во – первых, разрабатывать и осуществлять программы и планы развития законодательства, а, во – вторых, на уровне Главы государства можно было бы принимать научно – обоснованные решения стратегического характера в сфере совершенствования законодательства, то есть решения по узловым вопросам совершенствования законодательства, решения, с помощью которых развитию законодательства придавался бы постоянный и достаточно мощный импульс.

Для точного определения основного **вектора развития** законодательства надо исходить из того, что развитие законодательства происходит между двумя тесно взаимосвязанными полюсами. Одним из них является Конституция (Основной Закон) государства, которая определяет правовое поле, в пределах которого только и может развиваться законодательство. Другим полюсом выступают регулируемые законодательством общественные отношения, изменения которых в свою очередь являются главной (изначальной, решающей, определяющей) силой развития законодательства и приводят в движение силу, создающую законодательство — государственный механизм. В то же время хорошо известно, что на определенных этапах развития общества именно изменения в самом правовом поле превращаются в определяющую силу, обуславливающую движение если не всего нормативно-правового массива, то, по крайней мере, его значительной части, и оказывающую так или иначе, прямо или косвенно определенное воздействие на всю систему нормативных правовых актов.

Следует иметь в виду, что функционирование первого полюса — Конституции государства — отличается от функционирования второго полюса — регулируемых общественных отношений. Это обусловлено тем, что природа и характер системных связей, содержащихся в Конституции государства, иные, чем природа и характер системных связей, присущих общественным отношениям.

На практике данное положение означает, например, что внесение изменений в Конституцию государства обусловит закономерно и однозначно (однолинейно) необходимость внесения изменений в определенную отрасль (подотрасль, институт) законодательства. В то же время порядок и направленность изменений в общественных отношениях зависят от того, какие именно общественные отношения затронуты преобразованиями. Если это будут экономические отношения, то последовательность в преобразованиях в иных сферах общественных отношений будет одной, если же первоначально преобразованиям будут подвергнуты политические (или, предположим, социальные) отношения, то последовательность в преобразованиях иных видов (пластов) общественных отношений будет другой.

Таким образом, логика преобразований в системе законодательства после изменения Конституции (Основного Закона) государства характеризуется однолинейностью, однозначностью и практической предопределенностью тех шагов, которые должен предпринять законодатель, чтобы привести нормативно – правовой массив в соответствие с Конституцией. В то же время степень усмотрения законодателя в определении последовательности изменений текущего законодательства велика, а сама последовательность в изменениях во многом предопределяется степенью подготовленности необходимых к принятию проектов нормативных правовых актов.

Иной выглядит логика изменений законодательства, если они обусловлены

преобразованиями в общественных отношениях. В случае совершенствования законодательства под воздействием изменений в этом полюсе каждый последующий шаг законодателя довольно жестко предопределяется предыдущими решениями. Любой иной подход, предполагающий принятие нормативных правовых актов по мере готовности их проектов без связи с ранее принятыми актами, приводит к тому, что нормативные правовые акты без соответствующей системной поддержки, попросту говоря, «работать» не будут.

Таким образом, вектор движения (развития) законодательства будет состоять из совокупности (системы) взаимосвязанных, последовательно совершаемых, логически вытекающих друг из друга шагов законодателя (в широком смысле слова), которые обусловлены изменениями в двух из отмеченных выше полюсов. Основная сложность в решении второй из задач создания концепции совершенствования законодательства как раз и состоит в том, чтобы выявить (назвать) эти шаги законодателя и предложить оптимальный вариант (или оптимальные варианты) их совершения.

При решении данной задачи следует, безусловно, учитывать, что характер (природа) шагов, которые должен делать законодатель под воздействием каждого из полюсов, как было показано выше, существенно разнится, а каждый шаг законодателя при этом включает в себя систему (набор) нормативных правовых актов разной юридической силы. Он должен состоять из заглавного (профилирующего, определяющего) нормативного правового акта (как правило, закона) и ряда иных нормативных правовых актов.

В итоге получается, что вектор (логика) движения законодательства складывается из совокупности последовательно совершаемых законодателем шагов, вызванных преобразованиями в каждом из полюсов. При этом порядок шагов, обуславливаемых воздействием каждого из полюсов, может быть разным. Эти шаги могут следовать друг за другом, то есть чередоваться. Но это — не обязательный порядок. Порядок и последовательность шагов законодателя предопределяется силой воздействия на систему законодательства обозначенных выше полюсов. Доминирование (или преобладание) одного из полюсов может привести к тому, что **вектор движения** законодательства будет состоять практически из однотипных шагов — шагов, совершаемых под воздействием изменений в Конституции государства, либо шагов, осуществляемых под воздействием изменений в общественных отношениях.

Поскольку есть два полюса, под воздействием которых происходят изменения в системе действующего законодательства, то теоретически существует несколько возможных вариантов их взаимодействия, а точнее — воздействия на развитие системы законодательства. Вариант первый исходит из того, что существенных, коренных преобразований в полюсах не происходит. Вариант второй предполагает коренные изменения в Конституции (Основном Законе) государства при слабой (нормальной) изменчивости во втором полюсе. Третий вариант рассчитывается исходя из неизменности Основного Закона государства (либо незначительной его правки) и коренного реформирования регулируемых общественных отношений. И, наконец, четвертый вариант основан на предположении о коренных преобразованиях в двух полюсах, воздействующих на развитие законодательства.

Очень важный момент второй части концепции совершенствования законодательства состоит в определении ее начального этапа, то есть, образно говоря, ее пускового (стартового) рычага, которым является первоначальный шаг законодателя. Для того чтобы определить начальный шаг, который должен быть сделан и который в дальнейшем во многом будет определять движение всего нормативно-правового массива, следует знать достаточно точные ответы на два вопроса:

- 1) будет ли в ближайшее время изменено по существу (после возможного принятия конституционного акта, направленного на законодательное закрепление Союза России и Беларуси) либо в незначительной мере содержащееся в Основном Законе государства правовое поле (предложения по «косметическому ремонту» Основного Закона содержатся

в выступлении Президента Республики Беларусь на первой сессии Палаты Представителей Национального собрания Республики Беларусь второго созыва);

2) какой пласт общественных отношений будет подвергнут кардинальному реформированию, то есть такому изменению, которое потребует коренного пересмотра не только соответствующего блока действующего законодательства, но и обусловит по принципу цепной реакции неизбежные преобразования во всех иных сферах общественных отношений и, соответственно, во всей системе законодательства.

Поскольку в настоящее время нет достаточно точного ответа на вопрос о самом первоначальном шаге (шагах) законодателя, то относительно программы развития законодательства — третьей составной части концепции совершенствования законодательства — можно высказать лишь самые общие теоретические соображения².

Безусловно, временные границы программы развития законодательства должны совпадать с временными параметрами концепции в целом. В содержательном же аспекте программа развития законодательства должна включать расшифровку шагов законодателя, строиться на их последовательности. Иными словами, суть программы развития законодательства сводится к довольно детальному и последовательному перечислению шагов законодателя в широком смысле слова с подробной характеристикой и подробным описанием каждого шага. Данная характеристика должна включать перечень нормативно-правовых актов разной юридической силы и разных видов, с тем, чтобы можно было заранее «распределить» по ним предполагаемый к принятию объем нормативного материала.

*Для успешного решения задач по правовому (законодательному) обеспечению концепции совершенствования законодательства, по мнению автора, было бы целесообразно осуществить некоторые действия, находящиеся как бы за рамками всего процесса развития и совершенствования законодательства, но в то же время создающие достаточно прочные и надежные предпосылки повышения качества нормативно-правового массива и содействующие повышению его системности и непротиворечивости. Следует разработать и ввести в действие два фундаментальных закона: 1) **закон об источниках права в Республике Беларусь**, составной частью которого стал бы уже действующий Закон о нормативных правовых актах и 2) **закон (а лучше — кодекс) о юридической технике**, в котором нашли бы свое нормативное закрепление выработанные мировой практикой наилучшие образцы, схемы, приемы, эталоны законотворческой и правоприменительной техники, а также решены другие вопросы из области юридической техники.*

Что касается четвертой составляющей части концепции совершенствования законодательства, направленной на поддержание системы действующего нормативно-правового массива в рабочем состоянии, то следует исходить из того, что задачи в этой части никогда не могут быть решены окончательно, как говорится, раз и навсегда. Но при этом следует подчеркнуть, что назрело время для создания устойчивого механизма, позволяющего своевременно отслеживать недостатки в действующей системе законодательства и своевременно их устранять. Два очень важных момента (элемента) этого механизма у нас в стране имеются. К ним можно отнести наличие Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь и функционирование Национального реестра нормативных правовых актов.

Если Центр законопроектной деятельности будет в состоянии обобщать и систематизировать недостатки в действующей системе законодательства, которые находятся и формулируются юридической наукой, и получать предложения о совершенствовании нормативных правовых актов, которые выявляются на практике, то мы будем иметь постоянный и, что не менее важно, реальный диагноз состояния действующего нормативно-правового массива.

Следующим шагом в решении рассматриваемой задачи могли бы стать меры по изменению практики планирования законопроектной (в широком смысле слова)

деятельности. Суть их состоит в том, чтобы планы законопроектной деятельности всех субъектов нормотворчества обязательно включали в себя не только положения о новых нормативно-правовых актах, которые планируется принять, но и соображения о том, в какие действующие нормативно-правовые акты следует вносить изменения и дополнения.

До начала реализации данной идеи в общегосударственном масштабе следовало бы уже сейчас решить вопрос о том, чтобы в планах работы Национального собрания Республики Беларусь на каждую сессию был выделен отдельный раздел — «Внесение изменений в действующее законодательство» по сформировавшимся у нас отраслям законодательства. Существующая ныне практика планирования нормотворческой деятельности Парламента, построенная на простом перечислении рассматриваемых вопросов и рассмотрении законопроектов, которые выносятся на очередную сессию, по мере готовности и в общей массе, никак не способствует осмысленному и целенаправленному реформированию системы законодательства, последовательному решению стратегических задач.

Полагаю, что для практической реализации идеи планирования изменений в уже действующий нормативно-правовой массив на уровне каждого субъекта нормотворчества в настоящее время нет существенных непреодолимых препятствий. При этом данную идею следовало бы оформить в качестве обязанности каждого субъекта нормотворчества.

Решению четвертой составляющей части концепции совершенствования законодательства, на мой взгляд, могла бы плодотворно содействовать идея о необходимости разработки и принятия общегосударственной программы издания **официальных** сборников (собраний) действующего законодательства. Первыми шагами в этом направлении следует считать указы Президента Республики Беларусь от 19 января 1999 г. № 34 «О формировании и издании Свода законов Республики Беларусь»³ и от 25 апреля 2001 г. № 216 «О Сборнике действующих нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь (1994 – 2000)»⁴.

Представляется, что данные меры позволят реально включить в работу по поддержанию нормативно – правового массива в рабочем состоянии, обновлению и совершенствованию системы законодательства практически все субъекты нормотворчества, обязав их попутно следить за своим «собственным» нормативно-правовым массивом и своевременно вносить в него необходимые изменения.

Н.В. Сильченко,

заведующий кафедрой теории и истории государства и права
Гродненского государственного университета имени Янки Купалы,
профессор, доктор юридических наук

1 Направления совершенствования и развития национального законодательства Республики Беларусь / Под ред. И.С. Андреева. Минск: «Амалфея», 2000.

2 Более подробно см.: Леванов С.Ю. Планирование развития законодательства / Автореф. дис... канд. юрид. наук. Гродно, 1999.

3 Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 7, 1/43.

4 Там же. 2001. № 43, 1/2588.

Summary:

Article covers the issues of notion, structure and content of the conception of improvement of the legislation, attention is paid to the distinguishing features between the conception of improvement of the legislation and the theory of the legislation. Detailed analysis is given the notion of the main vector in the development and improvement of the legislation, as well as it is submitted the methodology of its definition. Author puts forward the proposals on adoption of the law on the sources of law in the Republic of Belarus and the law on juridical technique, as well as on adoption of the state-wide programme of publication of official thematic collections of the effective legislation.