

Н.В. Сильченко

О КОНЦЕПЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЕЛОРУССКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.

Важной вехой в развитии белорусского права и законодательства является утверждённая Указом Президента Республики Беларусь № 205 от 10 апреля 2002 года «Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь» [1]. С принятием данного нормативного правового акта в Беларуси было в основном завершено создание узловых элементов системы развития и совершенствования законодательства, которая включает в себя: а) государственные органы, учреждения и организации, осуществляющие в национальном масштабе координацию законопроектной деятельности и подготовку проектов нормативных правовых актов; б) краткосрочное и среднесрочное планирование развития законодательства; в) систему национального учёта и опубликования нормативных правовых актов; г) непрерывный процесс систематизации законодательства.

Рассмотрим в данной статье основные, наиболее важные моменты Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь – объединяющего элемента данной системы, её организационного и идейно – теоретического стержня.

Рабочая группа по подготовке концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь была создана на основании распоряжения Главы государства № 77 рп от 12 марта 2001 года. В её состав были включены ведущие учёные – юристы, среди которых был и автор настоящей статьи, известные юристы – практики, депутаты Национального Собрания Республики Беларусь, иные специалисты, сотрудники Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь. Но ещё перед тем, как была создана рабочая группа, сотрудниками Национального центра законопроектных работ при Президенте Республики Беларусь уже была проделана огромная работа по всестороннему анализу действующей системы белорусского законодательства, оценке его состояния, обнаружению противоречий и имеющихся пробелов. Основные результаты этой работы были опубликованы в коллективной монографии [2].

Непосредственно перед рабочей группой по подготовке Концепции совершенствования законодательства ставилась фундаментальная задача, суть которой сводилась к тому, чтобы дать ответ на кардинальный вопрос: что необходимо сделать, чтобы действующая система белорусского законодательства развивалась в совершенно определенном направлении как некое единое целое, чтобы отдельные проблемы и вопросы в сфере законодательства, можно было решать в общем русле развития и совершенствования всего нормативного правового массива.

Иными словами, задача состояла в том, чтобы имеющиеся в белорусской, да и мировой юридической науке в целом, теоретические представления и научные обобщения о сущности, системе (структуре) нормативно-правовых актов, закономерностях, тенденциях и перспективах развития системы законодательства «приложить» к действующему в белорусском государстве законодательству [3, с.68]. При этом следовало изложить их на языке нормативного правового акта очень высокого юридического уровня, который был бы вполне пригоден для регулирования специфического во всех отношениях комплекса отношений в сфере развития и совершенствования законодательства. Кстати, именно в этом как раз и состоит одна из

отличительных особенностей Концепции совершенствования законодательства как основополагающего нормативного правового акта, которая выделяет его из разряда «привычных» для юристов нормативных правовых актов. В Концепции в сжатой и ёмкой форме, на языке нормативных правовых предписаний были изложены научные положения очень высокой степени абстрактности, но формализованные до такой степени, что они являются вполне применимыми в деле правотворчества в качестве общеобязательных правил поведения для всех субъектов правотворческого процесса.

В результате «соприкосновения» теоретических положений о системе законодательства и действующей системы законодательства был получен оригинальный интеллектуальный продукт юридического свойства, который вполне применим для непосредственного развития и совершенствования системы законодательства, а его реализация уже сегодня обеспечивает подъём всего нормативного правового массива Республики Беларусь на более высокий в качественном отношении уровень, при этом система законодательства приобретает необходимую стройность, непротиворечивость, поддерживается в адекватном регулируемым общественным отношениям состоянии, становится легко обозримой и не менее легко управляемой.

Основное назначение Концепции совершенствования белорусского законодательства состоит в том, чтобы обеспечить перспективное решение актуальных проблем функционирования национальной правовой системы, а также в том, чтобы определить основные направления и способы совершенствования законодательства Республики Беларусь в соответствии с принципами демократического социального правового государства. Причём все эти задачи решаются в Концепции комплексно, в тесной взаимосвязи на основании и во исполнение, с одной стороны, Конституции Республики Беларусь, а, с другой стороны, Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001-2005 годы, утверждённой Указом Президента Республики Беларусь от 8 августа 2001 года № 427 [4].

Данные нормативные правовые акты, имеют фундаментальный характер и составляют как бы два тесно взаимосвязанных «полюса», взаимодействие которых в известной мере предопределяет основные направления развития и совершенствования законодательства. При этом Конституция Республики Беларусь определяет и очерчивает внешние границы, содержит в себе основные принципы и механизмы функционирования «правового поля», в пределах которого развивается система белорусского законодательства, а Программа социально-экономического развития предопределяет те изменения в регулируемых законодательством общественных отношениях, которые являются главной (изначальной, решающей, определяющей) силой развития законодательства и должны быть закреплены в нормативных правовых актах.

Но, если взаимодействие двух вышеуказанных «полюсов» позволяет достаточно точно сформулировать основной вектор движения законодательства на достаточно обозримую перспективу, то «Программа подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003 – 2005 годы и перспективной кодификации» [5] конкретизирует и уточняет основные направления совершенствования белорусского законодательства, вытекающие из Концепции совершенствования законодательства. Детализация Концепции и Программы в форме конкретных законопроектов осуществляется в ежегодных планах законопроектных работ, которые составляются и реализуются Национальным центром законопроектных работ при Президенте Республики Беларусь, и в планах законопроектной деятельности Национального Собрания Республики Беларусь.

Следует подчеркнуть, что ни Концепция совершенствования законодательства, ни Программа подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003 – 2005 годы и перспективной кодификации, ни ежегодные планы законопроектных работ Национального центра законопроектных работ, ни планы законопроектной деятельности Национального Собрания не связывают очень жестко правотворческую инициативу разнообразных субъектов правотворческой деятельности. Дело в том, что данные документы в случае необходимости

могут быть уточнены и изменены компетентными органами, скажем, тогда, когда по узловым вопросам развития и совершенствования законодательства Главой белорусского государства, будут приняты иные решения стратегического характера, либо тогда, когда Национальным Собранием Республики Беларусь развитию законодательства будут даны новые импульсы.

При самом общем взгляде на Концепцию совершенствования белорусского законодательства складывается впечатление о том, что она очень похожа на прогнозные соображения о возможных направлениях развития и путях совершенствования законодательства. Но в отличие от суждений прогнозного характера Концепция содержит указания на конкретные элементы и механизмы, позволяющие управлять развитием законодательства. Например, ч. 2 п. 13 Концепции гласит: «Высшую юридическую силу имеет Конституция Республики Беларусь. Все нормативные правовые акты издаются на основе и в соответствии с Основным Законом Республики Беларусь. Отрасли законодательства базируются на кодексах, за исключением отраслей, кодификация которых затруднена либо преждевременна (хозяйственное право, право социального обеспечения и др.). Такие отрасли должны основываться на комплексе консолидированных законов. Кодекс или консолидированный закон определяют основные институты конкретной отрасли законодательства, а также нормативные правовые акты, которые необходимо принять (подчёркнуто мной – С.Н.). »

Подчёркнутые выше положения, содержащиеся в ч. 2 п. 13 Концепции совершенствования законодательства, первоначально были высказаны и всесторонне обоснованы в отечественной юридической науке. Но до тех пор, пока они сохраняли статус научных положений, пусть даже апробированных и хорошо зарекомендовавших себя в практике правотворчества, отношение к ним со стороны нормотворческих органов было уважительным, но юридически не обязательным. Иной статус приобрели данные положения после того, как они были закреплены в нормативном правовом акте высокой юридической силы. Они сразу же стали юридически обязательными для всех субъектов правотворчества, потому что они обязывают все нормотворческие органы работать в нужном направлении – в направлении, которое предполагает обязательную кодификацию отраслей законодательства или издание ряда консолидированных законов, возглавляющих отрасль законодательства.

Особая ответственность при этом ложится на Администрацию Президента Республики Беларусь, которая согласно п. 1.1. Указа Президента № 447 от 14 сентября 1998 года «О некоторых вопросах подготовки проектов нормативных правовых актов, государственных программ и концепций [6]» обязана осуществлять координацию подготовки проектов нормативных правовых актов, государственных программ и концепций, а также Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, потому что именно там готовится основная масса проектов нормативных правовых актов. Именно данные институты белорусского государства обязаны прежде всего обеспечить и воплотить в жизнь положения, содержащиеся в ч.2 п.13 Концепции совершенствования законодательства.

Концепция совершенствования законодательства состоит из Общей и Особенной частей. Общая часть Концепции включает в себя ряд вводных положений, даёт оценку современного состояния законодательства Республики Беларусь, формулирует основы развития и совершенствования законодательства, устанавливает принципы формирования законодательства, содержит указания о совершенствовании законодательства с учётом международно-правовых обязательств государства и опыта зарубежных государств, определяет роль систематизации законодательства в процессе его совершенствования, определяет место правовой информатизации в качестве способа совершенствования нормотворческой деятельности, содержит перечень прогнозируемых результатов реализации концепции.

Особенная часть Концепции устанавливает основные направления совершенствования системы законодательства, а также формулирует задачи по его развитию и совершенствованию в различных отраслях и подотраслях законодательства, среди которых: законодательство о государственном строе; гражданское и хозяйственное законодательство; законодательство о

финансово-кредитной системе; законодательство об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов; социальное законодательство; законодательство о прокуратуре; законодательство о нотариате; законодательство об административных правонарушениях; процессуальное законодательство; законодательство об обороне; законодательство в области национальной безопасности и охраны общественного порядка; законодательство о судостроительстве и статусе судей; уголовное законодательство; уголовно-исполнительное законодательство.

Сравнение содержания Общей и Особенной частей Концепции совершенствования законодательства показывает, что Общая часть имеет более абстрактное содержание, в ней формулируются нормативные правовые требования к развитию и совершенствованию белорусского законодательства, которые обязательны абсолютно для всех субъектов, участвующих в нормотворческом процессе. Конечно, с течением времени некоторые положения, сформулированные в Общей части Концепции совершенствования законодательства, утратят своё значение. Это касается прежде всего содержащихся в ней оценок и характеристики современного состояния законодательства Республики Беларусь. Но абсолютное большинство положений Общей части Концепции имеют как бы универсальный нормативно-правовой характер, не подвержены сиюминутным изменениям, являются поэтому более устойчивыми и в принципе могут сохранять своё значение довольно продолжительное время, даже после того, как будет реализована её Особенная часть.

Что касается Особенной части Концепции совершенствования законодательства, то она своим остриём направлена на дальнейшее улучшение качества и повышение эффективности действующего в Республике Беларусь законодательства и в ней содержится очень много указаний на конкретные «законодательные решения», которые должны быть приняты в ближайшие годы. Например, п. 33.2 Концепции звучит так: «разработать проекты и принять законы по вопросам: всенародного обсуждения законопроектов для реализации положений части второй статьи 37 Конституции Республики Беларусь; создания более эффективной системы административного учета физических лиц - Регистра населения Республики Беларусь, что в конечном итоге будет способствовать выполнению положений статьи 30 Конституции Республики Беларусь, провозглашающей право на свободное передвижение и выбор места жительства в пределах Республики Беларусь». Именно в данной своей составляющей Особенная часть Концепции совершенствования законодательства является наиболее изменчивой и подвижной.

По большому счёту подобные вышеприведённые положения Особенной части Концепции вполне можно было бы сформулировать в Программе подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003-2005 годы и перспективной кодификации. Но тогда была бы потеряна организационная и идейно-теоретическая связь Концепции совершенствования законодательства и действующей системы законодательства. Реализовав же в Концепции совершенствования законодательства подход, при котором в Особенной части не просто указываются отрасли и подотрасли законодательства, которые требуют вмешательства со стороны законодателя, а прямо указываются и называются те нормативные правовые акты, которые должны быть приняты, её составители исходили из того, что концепция должна быть настолько конкретизированной, чтобы на её основании можно было бы разрабатывать и осуществлять программы и планы развития законодательства [3, с. 68].

Важное место в Концепции совершенствования законодательства отведено систематизации законодательства, при этом в ч. 2 п. 24 особо подчёркивается, что «...главный путь развития системы законодательства – кодификация, позволяющая достичь единого, юридически цельного регулирования в отраслях и определенных институтах права», а результатом систематизации согласно п. 26 Концепции «...должен стать Свод законов Республики Беларусь – полное систематизированное собрание законодательных актов Республики Беларусь. Подготовка Свода законов предполагает применение различных форм и способов систематизации, которые будут

осуществляться как отдельные этапы деятельности по его формированию. Следующая стадия систематизации – это подготовка на основе Свода законов Свода законодательства Республики Беларусь».

Что касается современного состояния систематизации законодательства в Республике Беларусь, то согласно ч.1 п. 24 Концепции «в настоящее время необходимо провести инвентаризацию нормативных правовых актов и осуществить их инкорпорацию путём издания различных сборников». Решению данной составляющей части концепции совершенствования законодательства, на мой взгляд, могла бы плодотворно содействовать идея о необходимости разработки и принятия общегосударственной программы издания официальных тематических сборников (собраний) действующего законодательства, а первыми шагами в этом направлении вполне можно считать указы Президента Республики Беларусь от 19 января 1999 года № 34 «О формировании и издании Свода законов Республики Беларусь [7]» и от 25 апреля 2001 года № 216 «О Сборнике действующих нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь (1994-2000) [8]».

При подготовке Концепции совершенствования законодательства автором данной статьи были высказаны предложения, которые не нашли своего отражения и закрепления в Концепции, но которые вполне можно будет реализовать на практике в будущем и которые в состоянии способствовать существенному улучшению качества белорусского законодательства и повышению его эффективности. В частности, предлагалось 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 [3, с. 71 - 72]. У автора сохраняется уверенность в том, что в белорусской правовой системе в ближайшие годы могут появиться такого рода нормативные правовые акты. Данная уверенность основана на высоком уровне организации и научного обеспечения правотворческой деятельности в Республике Беларусь. Красноречивым свидетельством тому может служить следующий факт. Белорусский законодатель смог в довольно короткие сроки разработать и принять «Закон о нормативных правовых актах Республики Беларусь», идея разработки и принятия которого в своё время была сформулирована и всесторонне обоснована ещё в советские времена, но не была реализована на практике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 года № 205 «О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь» //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002.– № 46,1/3636;
2. Направления совершенствования и развития национального законодательства Республики Беларусь / Под ред. И.С.Андреева. – Минск, «Амалфея», 2000.
3. Сильченко, Н.В. Концепция совершенствования законодательства: понятие, структура, содержание / Н.В. Сильченко // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2001. – №3. – С. 68 –74;
4. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001-2005 годы.// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 47, 1 / 2590.
5. Звезда ад 3 красавіка 2003 г., № 83.
6. Звезда ад 17 верасня 1998 г., № 184.
7. Указ Президента Республики Беларусь от 19 января 1999 года № 34 «О формировании и издании Свода законов Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 7,1/43.
8. Указ Президента Республики Беларусь от 25 апреля 2001 года «О Сборнике действующих нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь (1994 – 2000)» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 43,1/2588.

