

Сільчанка, М.У. Важная вежа ў развіцці беларускага права (да 10-годдзя прыняцця канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь)/ М.У. Сільчанка // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. – Серыя 4. – Правазнаўства. – 2012 – № 2 (128). – С.6 – 13.

Развіццё крыніц права – працэс шматгранны, ён уключае самыя розныя змены ў іх сістэме. У кожнай прававой сістэме існуюць свае адметныя фактары, якія аказваюць істотны ўплыў на змены ў сістэме яе крыніц. З іх дзеяннем звязваюцца важныя вехі ў развіцці права, змены ў прававой сістэме і сістэме крыніц права. Да фактараў, якія істотна паўплывалі на фарміраванне і развіццё беларускага права і аказалі моцны ўплыў на развіццё яго крыніц права, адносіцца Канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь, якая была зацверджана ўказам Прэзідэнта краіны дзесяць гадоў таму, але і сёння працягвае аказваць уплыў на прававую сістэму грамадства. Больш таго, канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь выкарыстоўваецца ў якасці ўзора пры развіцці прававых сістэм дзяржаў СНД. Праводзіцца аналіз прававой прыроды дзеючага прававога дакумента, асабліва сцяў яго будовы і прычын, якія абумовілі яго доўгае існаванне ў прававой сістэме грамадства.

Уводзіны. З прыняццем у 2002 годзе Канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь [1] быў зроблены важны крок у развіцці нацыянальнага права, які забяспечыў сістэмнасць і мэтанакіраванасць развіцця прававой сістэмы і сістэмы крыніц права на адказным этапе развіцця беларускай дзяржавы. Канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь выканала сваю гістарычную місію, многія яе палажэнні былі ўвасоблены ў практыку законатворчасці, сталі неад’емнай часткай дзеючага пазітыўнага права. Неабходна падсумаваць вынікі дзеяння канцэпцыі, адначасова патрабуецца далейшае развіццё тэарэтычных поглядаў на ролю і значнасць Канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства ў развіцці і ўдасканаленні сістэмы крыніц нацыянальнага беларускага права.

Асноўная частка. Канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь – вынік сумеснай і добра арганізаванай калектыўнай працы дзяржаўных служачых, вучоных і практыкаў, якая завяршылася прыняццем адмысловага прававога дакумента, дакумента, які на працягу ўжо дзесяці гадоў вызначае асноўны вектар у развіцці беларускага права і яго крыніц. Важную ролю ў падрыхтоўцы канцэпцыі адыграла рабочая група, якая была створана на падставе распараджэння Кіраўніка дзяржавы № 77 рп ад 12 сакавіка 2001 года. У яе склад былі ўключаны дэпутаты Нацыянальнага Сходу Рэспублікі Беларусь, вучоныя, юрысты-практыкі, іншыя спецыялісты, супрацоўнікі Нацыянальнага Цэнтра заканапраектнай дзейнасці пры Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь (зараз – Нацыянальны Цэнтр заканапраектнай дзейнасці і прававых даследаванняў пры адміністрацыі Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь). Членам працоўнай групы была дадзена магчымасць выказаць меркаванні адносна сутнасці, будовы і прызначэння канцэпцыі ў развіцці і ўдасканаленні прававой сістэмы і сістэмы заканадаўства Рэспублікі Беларусь [2]. Гэта было правільным рашэннем, паколькі аналагічных дакументаў у гісторыі развіцця нацыянальнага права не існавала і таму неабходна было вызначыцца як адносна зместу, так і формы канцэпцыі. Аўтар дадзенага артыкула быў уключаны ў склад працоўнай групы і атрымаў магчымасць сфармуляваць сваё бачанне сутнасці, структуры, зместу і прызначэння канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства ў сістэме крыніц права [3]. Шэраг аўтарскіх палажэнняў знайшлі сваё адлюстраванне ў аналізуемым дакуменце.

Канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства была распрацавана на падставе Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь і Праграмы сацыяльна-эканамічнага развіцця Рэспублікі Беларусь на 2001–2005 гады і ў мэтах вырашэння актуальных праблем функцыянавання нацыянальнай прававой сістэмы і вызначэння асноўных накірункаў і спосабаў удасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь у адпаведнасці з прынцыпамі дэмакратычнай сацыяльнай прававой дзяржавы. Тэрмін дзеяння канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства дакладна не быў вызначаны, але практыка паказала, што для рэалізацыі абсалютнай большасці яе палажэнняў спатрэбілася прыкладна дзесяць гадоў. Патэнцыял канцэпцыі быў такім моцным, што за гэты перыяд было выканана дзве Праграмы сацыяльна-эканамічнага развіцця Рэспублікі Беларусь, а канцэпцыя працягвала аказваць уздзеянне на планаванне і развіццё заканадаўства, прававое рэгуляванне грамадскіх адносінаў у гэты перыяд. На падставе канцэпцыі была праведзена інвентарызацыя заканадаўства і ажыццёўлены перагляд заканадаўства СССР і БССР, а таксама нарматыўных прававых актаў Рэспублікі Беларусь, якія былі прыняты да 26 лістапада 1996 года, створана дзяржаўная сістэма прававой інфармацыі. Быў распрацаваны і ўведзены ў дзеянне ў электроннай форме Звод законаў Рэспублікі Беларусь [4], праведзена кваліфікацыя крыніц пазітыўнага права і прыняты многія акты кваліфікаванага тыпу, у тым ліку Кодэкс Рэспублікі Беларусь «Аб адміністрацыйных правапарушэннях» [5], Кодэкс Рэспублікі Беларусь «Аб судаўладкаванні і статусе суддзяў» [6], Кодэкс Рэспублікі Беларусь «Аб адукацыі» [7]. Было абноўлена заканадаўства аб дзяржаўным ладзе, грамадзянскае і гаспадарчае заканадаўства і г.д.

У гісторыі развіцця і ўдасканалення айчыннага заканадаўства цяжка знайсці дакумент, акрамя, безумоўна, Канстытуцыі краіны, які б па часе дзеяння і ўплыве на развіццё і ўдасканаленне дзеючага пазітыўнага права быў падобны на канцэпцыю ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь. Чатыры абставіны паўплывалі на «доўгае жыццё» і абумовілі значнасць канцэпцыі ў справе развіцця крыніц пазітыўнага права. Па-першае, прававая прырода канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства. Канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства – прыклад выкарыстання навукі ў якасці крыніцы дзеючага пазітыўнага права. Вядома, што арт. 7 закона Рэспублікі Беларусь «Аб нарматыўных прававых актах Рэспублікі Беларусь» сярод асноўных прынцыпаў норматворчай дзейнасці замацоўвае прынцып навуковасці [8]. Дакладных форм выражэння дадзенага прынцыпа не існуе. Можна выказаць меркаванне, што канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства, будучы крыніцай дзеючага нацыянальнага права і з'яўляючыся па форме нарматыўным прававым актам, а па змесце дактрынай (навукай) можа быць аднесена да спецыфічнай формы існавання прынцыпа навуковасці, якая звернута да ўсёй сістэмы крыніц дзеючага пазітыўнага права. Па-другое, канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства, нягледзячы на сваю назву, фактычна з'яўляецца не толькі канцэпцыяй удасканалення, але і канцэпцыяй яго развіцця. Калі ўдасканаленне заканадаўства – гэта змены ва ўжо існуючай сістэме крыніц права, то развіццё звязваецца найперш з прыняццем якасна новых крыніц права. Вузлавая моманты зместу канцэпцыі якраз і складваюцца з такіх якасна новых крыніц права. Па-трэцяе, у адрозненні ад «класічных» дакументаў, якія прысвечаны развіццю і ўдасканаленню менавіта крыніц права і ўтрымліваюць асобныя патрабаванні да норматворчых структур, канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства прадугледжвае яшчэ неабходнасць зменаў у дзяржаўным механізме. Аб гэтым недвухсэнсоўна сведчаць п.п. 28 і 29 канцэпцыі, якія прадугледжвалі развіццё дзяржаўнай сістэмы прававой інфармацыі і стварэнне яе асноўных элементаў. І, нарэшце, па-чацьвёртае, канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь фактычна ахоплівае ўвесь масіў крыніц нацыянальнага права, хоць і называецца канцэпцыяй удасканалення заканадаўства. Яна мае комплексны

характар і прадугледжвае распрацоўку і прыняцце крыніц права ў розных галінах, падгалінах і інстытутах права.

Аб унікальнасці канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь сведчыць яе параўнанне з дакументамі аналагічнай назвы і з падобнымі параметрамі ў дзяржавах СНД.

Так, у Расійскай Федэрацыі было распрацавана некалькі варыянтаў агульнай канцэпцыі развіцця расійскага заканадаўства, але ніводная з іх так і не атрымала афіцыйнага статусу. Агульная канцэпцыя развіцця расійскага заканадаўства мае выключна дактрынальны характар. Яна распрацоўваецца калектывам аўтараў, перыядычна ўдакладняецца і публікуецца ў друку. Апошнім часам такое выданне, як правіла, ажыццяўляецца пад эгідай ІЗіСП (Інстытута заканадаўства і параўнаўчага правазнаўства пры Савеце Міністраў Расійскай Федэрацыі) [9]. Гэты вопыт у свой час быў паспяхова пераняты ў Рэспубліцы Беларусь і калектывам беларускіх аўтараў было падрыхтавана аналагічнае выданне [10]. Але практыка норматворчасці ў Рэспубліцы Беларусь пайшла далей і на падставе выключна дактрынальных распрацовак быў падрыхтаваны і зацверджаны Указам Прэзідэнта афіцыйны дакумент.

У Расійскай Федэрацыі афіцыйны статус надаецца канцэпцыям, якія скіраваны на развіццё і ўдасканаленне асобных структурных частак пазітыўнага права Расійскай Федэрацыі, напрыклад, грамадзянскага заканадаўства, заканадаўства аб юрыдычных асобах і г.д. Такая ж практыка ўласціва і развіццю заканадаўства Украіны, дзе афіцыйны статус таксама надаецца канцэпцыям развіцця і ўдасканалення асобных структурных частак, напрыклад, развіццю заканадаўства аб дзяржаўнай службе.

Канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь аказала ўплыў на развіццё і ўдасканаленне заканадаўства ў іншых краінах СНД. Так, указам Прэзідэнта Рэспублікі Таджыкістан 19 лютага 2011 года № 1021 была зацверджана канцэпцыя прагнознага развіцця заканадаўства Рэспублікі Таджыкістан [11]. Пры яе параўнанні з канцэпцыяй удасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь бачна, што па структуры, назве асноўных раздзелаў і, нават, па стылі канцэпцыя прагнознага развіцця заканадаўства Рэспублікі Таджыкістан вельмі падобна на канцэпцыю ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь.

Паколькі Канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства і сёння працягвае аказваць моцны ўплыў на развіццё і ўдасканаленне прававой сістэмы грамадства і сістэмы дзеючага пазітыўнага права, то паўстае пытанне аб лёсе дадзенага дакумента. У юрыдычных адносінах канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства працягвае існаваць і ў адпаведнасці з п.п.2 і 3 Указа Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь «Аб канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь» дзяржаўныя органы, якія ўдзельнічаюць у нарматворчым працэсе павінны кіравацца палажэннямі канцэпцыі, а Нацыянальны цэнтр заканапраектнай дзейнасці і прававых даследаванняў абавязаны ажыццяўляць распрацоўку дзяржаўных праграм і планаў падрыхтоўкі праектаў нарматыўных прававых актаў з улікам палажэнняў канцэпцыі. Але фактычна канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь, асабліва яе асобная частка, вычарпала патэнцыял свайго дзеяння. Многія палажэнні агульнай часткі былі ўвасоблены ў жыццё і таксама выканалі сваю місію. А тыя палажэнні агульнай часткі канцэпцыі, якія захоўваюць сваё значэнне і сёння, без развіцця і канкрэтызацыі ў асобнай частцы з цягам часу пераўтвараюцца ў малазначныя для развіцця і ўдасканалення заканадаўства меркаванні. Якое выйсце можна тут прапанаваць? На наш погляд, патрэбна распрацоўка новай канцэпцыі (ці новай рэдакцыі) канцэпцыі з улікам практыкі яе рэалізацыі і з новай назвай – Канцэпцыі развіцця і ўдасканалення заканадаўства.

Такім чынам, вопыт развіцця крыніц нацыянальнага права на падставе канцэпцыі

Ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь засведчыў, што ў XXI стагоддзі сістэмнае развіццё і ўдасканаленне прававой сістэмы грамадства і крыніц права не можа быць паспяховым і выніковым, калі яно не абапіраецца на дастаткова трывалыя навуковыя выкладкі і палажэнні. Без такога дакумента ў механізме развіцця і ўдасканалення крыніц права немагчыма перакінуць масткі ад юрыдычнай навукі, тэорыі заканадаўства да практыкі праватворчасці і законатворчасці. У механізме развіцця і ўдасканалення сістэмы крыніц права канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства выконвае роль тэорыі заканадаўства, якая звернута на вырашэнне практычных праблем. Разам з тым, канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства выконвае значную ролю і ў справе развіцця юрыдычнай навукі і тэорыі заканадаўства. Яна дазваляе тэорыі ўбачыць не толькі свае дасягненні і важкасць навуковых распрацовак у справе развіцця і ўдасканалення заканадаўства, але ўзважыць свае магчымасці і акрэсліць далейшыя накірункі навуковых пошукаў.

Рэалізацыі канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь стала важкім ўнёскам у развіццё практычна зарыентаванай тэорыі заканадаўства. Рэалізацыя на практыцы тэарэтычных выкладак і палажэнняў, якія былі сфармуляваны ў канцэпцыі, сведчыць аб якасці тэарэтычных распрацовак сістэмы права і заканадаўства, якія былі дасягнуты айчыннымі навукоўцамі. У сваю чаргу, аналіз практыкі рэалізацыі канцэпцыі – тэарэтычная аснова для фармулявання новых высноў і палажэнняў аб развіцці і ўдасканаленні крыніц нацыянальнага права. Якасць і абгрунтаванасць тэарэтычных выкладак, якія былі ўключаны ў тэкст Канцэпцыі, была правярана на іх адпаведнасць імператывам праватворчай дзейнасці, многія з іх былі ўвасоблены ў крыніцы дзеючага пазітыўнага права і ў новай якасці палажэнняў крыніц нацыянальнага права аказваюць уздзеянне на развіццё тэорыі заканадаўства.

Такім чынам, практыка рэалізацыі Канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства пацвердзіла выснову аб тым, што канцэпцыя развіцця і ўдасканалення заканадаўства па сваім змесце павінна складвацца з тэарэтычных уяўленняў, навуковых абагульненняў, якія тычацца сутнасці, сістэмы крыніц права, заканамернасцей, тэндэнцый і перспектывы яе развіцця, а таксама практычных рэкамендацый, прапаноў па падрыхтоўцы неабходных крыніц права, пераважна кадыфікацыйнага тыпу, якія павінны быць распрацаваны і ўведзены ў дзеянне з мэтай далейшага развіцця і ўдасканалення прававой сістэмы і сістэмы крыніц права.

Канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства адрозніваецца як ад тэорыі заканадаўства, так і ад выкладак прагнознага характару. Тэорыя фармулюе палажэнні і высновы высокай абстракцыі, у якіх адлюстоўваецца стан, заканамернасці, тэндэнцыі развіцця прававой сістэмы і сістэмы крыніц права. А канцэпцыя валодае такімі параметрамі зместу і формы, якія не проста садзейнічаюць далейшаму развіццю і ўдасканаленню сістэмы крыніц нацыянальнага права, а гарантуюць пад'ём гэтай сістэмы на больш высокі ўзровень. У змесце канцэпцыі ўдасканалення сістэмы крыніц нацыянальнага права практычна адсутнічаюць разважанні прагнастычнага характару, таму што яна фармулюе канкрэтныя элементы і механізмы, якія дазваляюць не толькі аказаць уздзеянне на развіццё сістэмы крыніц права, але і кіраваць развіццём сістэмы крыніц права.

Вопыт рэалізацыі Канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства засведчыў, што структура дадзенага дакумента па аналогіі пабудовы буйных кадыфікаваных нарматыўных прававых актаў павінна складвацца з двух частак – агульнай і асобнай. Агульная частка павінна ўтрымліваць навуковыя палажэнні і выкладкі, у якіх даецца аналіз стану сістэмы дзеючых крыніц пазітыўнага права, а таксама фармулююцца мэты і задачы развіцця ўсяго комплексу крыніц нацыянальнага права. Галоўнае прызначэнне агульнай часткі канцэпцыі – дакладна акрэсліць і вызначыць асноўны вектар развіцця сістэмы нарматыўных актаў

нацыянальнага беларускага права, а асобнай часткі – канкрэтызаваць асноўны вектар удасканалення крыніц права да такой ступені, каб выкладкі і палажэнні, якія ўтрымліваюцца ў канцэпцыі ўдасканалення сістэмы крыніц права, былі прыдатнымі пры распрацоўцы праграм і планаў развіцця заканадаўства. Разгледзім больш падрабязна змест агульнай і асобнай частак канцэпцыі.

З мэтай вызначэння асноўнага вектара развіцця сістэмы нарматыўных актаў трэба зыходзіць з таго, што развіццё крыніц права адбываецца пад уздзеяннем двух вызначальных і ўзаемазвязаных «палюсоў». Адзін полюс – гэта Асноўны закон краіны. Ён дакладна акрэслівае прававое поле і вызначае межы, у якіх можа і павінна развівацца сістэма крыніц права. Другі полюс – рэгулюемыя правам грамадскія адносіны. Развіццё гэтых адносінаў і змены ў іх з’яўляюцца галоўнай (вызначальнай і рашаючай) сілай, якая абумоўлівае развіццё заканадаўства і прыводзіць у рух сілу, якая стварае заканадаўства – дзяржаўны механізм. Зразумела, што на пераломных этапах развіцця грамадства змены менавіта ў прававым полі і яго межах пераўтвараюцца ў вызначальную, рашаючую сілу, якая абумоўлівае змены ў развіцці ўсяго комплексу крыніц пазітыўнага права.

Трэба мець на ўвазе, што логіка развіцця і функцыянавання першага полюса – Канстытуцыі дзяржавы – адрозніваецца ад логікі развіцця другога полюса. Гэта абумоўлена найперш тым, што прырода і характар сістэмных сувязей, якія ўтрымліваюцца ў Канстытуцыі дзяржавы, адрозніваюцца ад прыроды і характару сістэмных сувязей, якія ўласцівы грамадскім адносінам. На практыцы дадзенае палажэнне азначае, што прыняцце новага Асноўнага закона дзяржавы, ці ўнясенне зменаў у дзеючую Канстытуцыю краіны заканамерна і непазбежна абумоўліваюць неабходнасць унясення зменаў у дакладную галіну (падгаліну, інстытут) заканадаўства. У той жа самы час парадак і скіраванасць зменаў у грамадскіх адносінах залежаць ад таго, якая сфера грамадскіх адносінаў будзе закранута канкрэтнымі пераўтварэннямі. Калі гэта, напрыклад, будуць эканамічныя адносіны, то паслядоўнасць пераўтварэнняў у іншых грамадскіх адносінах будзе мець адну скіраванасць. Калі ж пераўтварэнні адбудуцца ў сацыяльных ці палітычных адносінах, то паслядоўнасць і чарговасць пераўтварэнняў у іншых сферах грамадскіх адносінаў будуць іншымі.

Такім чынам, логіка пераўтварэнняў у сістэме заканадаўства пасля зменаў Канстытуцыі характарызуецца адналінейнасцю і адназначнасцю тых крокаў, якія павінен зрабіць заканадаўца, каб прывесці комплекс крыніц дзеючага пазітыўнага права ў адпаведнасць з Канстытуцыяй. У той жа самы час «ступень свабоды» заканадаўцы ў шырокім сэнсе слова пры вызначэнні парадку і чарговасці зменаў у дзеючае заканадаўства значная, таму што яна шмат у чым прадвызначаецца станам падрыхтаванасці неабходных для прыняцця праектаў нарматыўных прававых актаў. Зусім іншай будзе логіка зменаў у дзеючую сістэму пазітыўнага права, калі яны будуць абумоўлены пераўтварэннямі ў грамадскіх адносінах. У выпадку, калі змены ў дзеючае пазітыўнае права ўносяцца пад уздзеяннем зменаў у гэтым «полюсе», то кожны наступны крок (ці крокі) заканадаўцы даволі адназначна прадвызначаюцца папярэднімі рашэннямі. Іншы падыход прыняцця крыніц права, напрыклад, па ступені іх падрыхтаванасці, без сувязі з раней прынятымі прававымі актамі, наўпрост прыводзіць да таго, што ўведзеныя раней у прававую сістэму крыніцы права без адпаведнай сістэмнай падтрымкі функцыянаваць належным чынам не ў стане.

Такім чынам, вектар развіцця сістэмы крыніц пазітыўнага права складваецца з сістэмы ўзаемазвязаных і паслядоўна ажыццяўляемых, лагічна абумоўленых крокаў заканадаўцы (у шырокім сэнсе слова), якія абумоўлены зменамі ў двух адзначаных палюсах. Пры гэтым трэба ўлічваць тыя абставіны, што характар і прырода крокаў, якія заканадаўца робіць пад уздзеяннем кожнага з палюсоў, істотна розняцца, а кожны крок,

як правіла, ўключае сістэму розных відаў крыніц пазітыўнага права рознай юрыдычнай значнасці, у тым ліку нарматыўных прававых актаў рознай юрыдычнай сілы. Крок заканадаўцы, як правіла, павінен уключаць сістэму крыніц пазітыўнага права, у склад якой павінна ўваходзіць асноватворчая крыніца права. У якасці такой крыніцы павінен быць, як правіла, нарматыўны прававы акт кадыфікаванага тыпу. Акрамя гэтага, пажадана, каб у склад адпаведнага крока адначасова ўключаліся іншыя нарматыўныя прававыя акты і іншыя віды крыніц права. Такім чынам, пакрокавае развіццё сістэмы крыніц пазітыўнага права стане рэальным ўвасабленнем у практыку праватворчасці пакетнага прынцыпа развіцця сістэмы крыніц дзеючага пазітыўнага права.

У выніку атрымліваецца, што вектар развіцця заканадаўства складваецца з сукупнасці паслядоўна ажыццяўляемых заканадаўцамі крокаў, якія абумоўлены зменамі ў кожным з палюсоў. Пры гэтым парадак і паслядоўнасць крокаў, якія абумоўлены ўздзеяннем кожнага з палюсоў, можа быць розным. Гэтыя крокі могуць паслядоўна мяняцца, але магчымы і іншыя варыянты пакрокавай дзейнасці. У агульным плане правільнай будзе выснова аб тым, што парадак і паслядоўнасць крокаў заканадаўцы прадвызначаюцца сілай уздзеяння на сістэму крыніц пазітыўнага права кожнага з палюсоў. Дамінаванне аднаго з палюсоў можа абумовіць сітуацыю, пры якой вектар развіцця крыніц пазітыўнага права будзе складацца з аднатыпных крокаў – крокаў, якія ажыццяўляюцца пад уздзеяннем зменаў, якія адбыліся ў Асноўным законе краіны, ці крокаў, якія ажыццяўляюцца пад уздзеяннем зменаў у грамадскіх адносінах.

Крокі, з якіх складаецца вектар развіцця заканадаўства, павінны быць дастаткова канкрэтызаваны, каб на іх падставе можна было, па-першае, распрацоўваць і ажыццяўляць праграмы і планы развіцця крыніц пазітыўнага права, а, па-другое, каб яны мелі дастаткова абстрактны характар і не перашкаджалі прымаць навукова-абгрунтаваныя рашэнні стратэгічнага характару па вузлавых пытаннях далейшага развіцця і ўдасканалення дзеючых крыніц пазітыўнага права, праз якія развіццю прававой сістэмы грамадства і сістэме дзеючых крыніц права своечасова надаецца пастаянны і дастаткова моцны імпульс развіцця.

Прызначэнне асобнай часткі Канцэпцыі – фармуляванне канкрэтных задач па ўдасканаленні састаўных частак сістэмы дзеючых крыніц нацыянальнага права. Вопыт рэалізацыі канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь засведчыў, што для падтрымання сістэмнасці дзеючых крыніц права ўсе прапановы па ўдасканаленні крыніц права трэба аб'яднаць па роднасных групам. Такімі групамі можна было б лічыць рубрыкі адзінага прававога класіфікатара Рэспублікі Беларусь. У сваю чаргу крыніцы права, якія прапануецца прыняць ці ўдасканаліць у кожнай рубрыцы можна ранжыраваць у пэўнай паслядоўнасці. Такім чынам, асобная частка Канцэпцыі павінна садзейнічаць вырашэнню шэрагу задач: а) яна канкрэтызуе палажэнні агульнай часткі Канцэпцыі і набліжае іх да патрэбаў практыкі праватворчасці і законатворчасці; б) дэталізуе крокі заканадаўцы адносна асноўных падраздзяленняў сістэмы дзеючага заканадаўства; в) утрымлівае ў сваім змесце задачы па прывядзенні крыніц дзеючага пазітыўнага права ў адпаведнасць з тымі нарматыўнымі актамі, якія будуць прыняты пры рэалізацыі канцэпцыі заканадаўства.

Асобная частка Канцэпцыі наўпрост звязана з планами развіцця заканадаўства, але прававая прырода планаў развіцця і ўдасканалення заканадаўства прынцыпова іншая ў параўнанні з канцэпцыяй. Найперш гэтыя дакументы істотна адрозніваюцца па ступені канкрэтнасці і абавязковасці. Асобная частка Канцэпцыі канкрэтызуе агульную частку канцэпцыі роўна настолькі, каб уся Канцэпцыя ўдасканалення сістэмы крыніц права была прыдатнай для практычнага прымянення. Разам з тым, асобная частка не павінна ўтрымліваць указанні аб канкрэтных датах распрацоўкі і прыняцця нарматыўных актаў,

даваць дакладны пералік органаў і арганізацый, якія павінны падрыхтаваць праект нарматыўнага прававога акта і ўнесці яго на разгляд у кампетэнтную норматворчую структуру. Гэтыя і іншыя задачы вырашаюцца шляхам распрацоўкі планаў развіцця і ўдасканалення заканадаўства. Канцэпцыя развіцця і ўдасканалення крыніц права мае, безумоўна, абавязковы характар, але абавязковасць гэтага дакумента адрозніваецца ад абавязковасці планаў. Калі абавязковасць канцэпцыі забяспечваецца найперш формай дакумента, у якой яна прымаецца, то абавязковасць планаў – як формай, так і зместам гэтых дакументаў. У планах, якія гэтак сама як і канцэпцыя, зацвярджаюцца дзяржаўнымі органамі, абавязковасць забяспечваецца формай актаў органаў дзяржавы і дакладным пералікам органаў і устаноў, якія павінны падрыхтаваць праекты запланаваных актаў і ўнесці іх на разгляд у кампетэнтныя структуры. Такім чынам, планы развіцця і ўдасканалення заканадаўства не падмяняюць Канцэпцыю, а Канцэпцыя не можа і не павінна замяніць планы развіцця і ўдасканалення заканадаўства.

Вядома, што ў адпаведнасці з арт. 40 закона Рэспублікі Беларусь «Аб нарматыўных прававых актах Рэспублікі Беларусь» планаванне норматворчай дзейнасці павінна адбывацца праз распрацоўку і прыняцце дзяржаўных праграм і планаў падрыхтоўкі праектаў нарматыўных прававых актаў. Апошняя дзяржаўная праграма была прынята ў 2003 годзе і яе дзеянне было разлічана на 2003–2005 гг. Яна мела назву Праграмы падрыхтоўкі праектаў законаў Рэспублікі Беларусь на 2003–2005 гады і перспектыўнай кадэфікацыі [10]. Гэта была сярэднятэрміновая дзяржаўная праграма. Пасля яе рэалізацыі дзяржаўных праграм не прымалася. Чаму? Верагодна таму, што пры наяўнасці канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства ў сістэме планавання норматворчай дзейнасці дзяржаўным праграмам месца не знаходзіцца. У справе планавання норматворчай дзейнасці існуюць свае заканамернасці і свае залежнасці. Па ролі і месцы ў сістэме планавання Канцэпцыя не толькі выконвае ролю доўгатэрміновай дзяржаўнай праграмы, але ўтрымлівае і такія моманты, якія адсутнічаюць у дзяржаўнай праграме. Канцэпцыя фармулюе, напрыклад, такія мэты і задачы развіцця і ўдасканалення прававой сістэмы і сістэмы крыніц права, якія выходзяць за дакладна акрэсленыя тэрміны. У гэтым бачыцца перавага канцэпцыі развіцця і ўдасканалення крыніц права над доўгатэрміновымі дзяржаўнымі праграмамі норматворчай дзейнасці. Разам з тым, нельга выключыць мэтазгоднасць ў распрацоўцы і прыняцці кароткатэрміновых праграм. У сувязі з гэтым арт. 40 закона Рэспублікі Беларусь «Аб нарматыўных прававых актах Рэспублікі Беларусь» можна было б дапоўніць яшчэ адной, трэцяй часткай і сфармуляваць яго ў наступнай рэдакцыі: канцэпцыя развіцця і ўдасканалення крыніц нацыянальнага права; ... і далей – па тэксту.

Вывады. У гісторыі развіцця беларускага права Канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь займае асобнае месца. Яна з'яўляецца прыкладам выкарыстання навукі ў якасці крыніцы дзеючага пазітыўнага права, а таксама спецыфічнай формай існавання прынцыпа навуковасці, які звернуты да ўсёй сістэмы крыніц дзеючага пазітыўнага права. Нягледзячы на сваю назву, канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства фактычна з'яўляецца канцэпцыяй развіцця беларускага права і беларускай дзяржавы. Практыка рэалізацыі канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства пацвердзіла выснову аб тым, што такія прававыя дакументы па сваім змесце павінны складвацца з тэарэтычных уяўленняў, навуковых абагульненняў, якія тычацца сутнасці, сістэмы крыніц права, заканамернасцей, тэндэнцый і перспектыў яе развіцця, а таксама практычных рэкамендацый, прапаноў па падрыхтоўцы неабходных крыніц права, пераважна кадэфікацыйнага тыпу, якія павінны быць распрацаваны і ўведзены ў дзеянне з мэтай далейшага развіцця і ўдасканалення прававой сістэмы і сістэмы крыніц права.

Канцэпцыя ўдасканалення заканадаўства Рэспублікі Беларусь – неабходны элемент у сістэме планавання развіцця беларускага права і заканадаўства побач з планами і

праграмамі развіцця заканадаўства. Планы і праграмы развіцця і ўдасканалення заканадаўства не падмяняюць Канцэпцыю, а Канцэпцыя не можа і не павінна замяніць планы і праграмы развіцця і ўдасканалення заканадаўства. У справе планавання норматворчай дзейнасці існуюць свае заканамернасці і свае залежнасці. Канцэпцыя не толькі выконвае ролю доўгатэрміновай дзяржаўнай праграмы, але ўтрымлівае і такія моманты, якія адсутнічаюць у дзяржаўнай праграме, напрыклад, мэты і задачы развіцця і ўдасканалення прававой сістэмы і сістэмы крыніц права, якія выходзяць за дакладна акрэсленыя тэрміны.

СПІС ЛІТАРАТУРЫ

1. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь: утв. Указом Президента Республики Беларусь от 10. 04. 2002 г., № 205 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 15 апр. 2002 г № 1/ 3636.
2. Сильченко, Н.В. Концепция совершенствования законодательства: понятие, структура, содержание / Н.В. Сильченко // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2001. – №3. – С.68 –74;
3. Сильченко, Н.В. О концепции совершенствования белорусского законодательства / Н.В. Сильченко // Государство и право: теория и практика / Межв. сб.науч. трудов. – Вып. 2. Калининград: Издательство Калининградского университета, 2003. – С. 83 – 92.
4. Свод Законов Республики Беларусь от 13 янв. 2000 г. № 2/ 136 // Национальный реестр правовых актов от 21.01. 2000 г., № 7, 2/136.
5. Кодекс Республики Беларусь «Об административных правонарушениях» от 21 апр. 2003 г. № 194 - 3 // Национальный реестр правовых актов от 09.06.2003 г, № 63, 2/946.
6. Кодекс Республики Беларусь «О судоустройстве и статусе судей» от 29 июня 2006 г. № 139–3 // Национальный реестр правовых актов от 12. 07. 2006 г. № 107, 2/1236.
7. Кодекс Республики Беларусь «Об образовании» от 13 янв. 2011 г. № 243 – 3 // Национальный реестр правовых актов от 01.02. 2011; № 13, 2/1795г.
8. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 янв. 2000 г. № 361 – 3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2009. – № 161. – 2/1583.
9. Концепция развития российского законодательства/ Под ред. : Окуньков Л.А., Орловский Ю.П., Тихомиров Ю.А., Ред. Боргесова М.А., Мункуева Л.А. – М.: Изд. ИЗиСП, 1998. – 256 с.
10. Направления совершенствования и развития национального законодательства Республики Беларусь/ Под ред. И.С. Андреева. – Минск: Амалфея, 2000. – 153 с.
11. Концепция прогнозного развития законодательства Республики Таджикистан // Утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 19 февраля 2011 г. № 1021. // mmk.tj/ru/Government-programms/conce
12. Праграма падрыхтоўкі праектаў законаў Рэспублікі Беларусь на 2003 – 2005 гады і перспектывнай кадэфікацыі // Звязда. – 2003. – 3 крас. - № 83.