

## **ПРАВО БЕЛАРУСИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ**

1. Состояние права любого государства может анализироваться с различных точек зрения: принадлежности к правовой семье, политического режима, формы правления, целеполагания, субъектного состава, содержания, количественных показателей, иерархии правовых норм, устойчивости и динамики изменения правовых норм, соответствия международно-правовым актам, внутренней гармонии, степени систематизации, уровня правопорядка и правоприменения, адекватности реальным общественным отношениям, криминогенной обстановки и др. Особенностью правотворческой деятельности является то обстоятельство, что при ее осуществлении следует учитывать все аспекты. Формальной определенностью, воплощением права Беларуси являются нормативные правовые акты.

2. Система права Беларуси основана на принципах романо-германской правовой семьи с ее несомненными достоинствами и недостатками. Порой их трудно разграничить. Так, применяются правовые нормы в их формальной определенности, установленные (санкционированные) государством, но явно проявляется тенденция позитивистского подхода к правовому регулированию — стремление описать в законодательстве максимальное количество возможных общественных отношений. При наличии множества органов государственной власти и управления, правил о действии правовых норм во времени, пространстве и по кругу лиц, одновременно с признанием нормативными правовыми актами тех, которые адресованы неопределенному кругу лиц и рассчитаны на неоднократное применение, следствием использования романо-германской системы является возникновение огромного количества актов, обладающих обязательной юридической силой. Этими же обстоятельствами объясняется наличие несоразмерно большого числа отсылочных норм в актах высшей юридической силы (кодексах, законах), стремление законодателя определять правовой статус отдельных субъектов права во всех возможных сферах их социальной активности вместо правил отраслевого регулирования общественных отношений (о ветеранах, молодежи, детях и др.), необоснованное в отдельных случаях разделение материального и процессуального права, появление актов законодательства, которые невозможно однозначно отнести к конкретной отрасли права (так называемых “комплексных”).

3. Естественно, отмеченное нельзя отнести исключительно к издержкам принципов романо-германской правовой семьи. Многие связаны с переживаемым Беларусью этапом становления в качестве суверенного государства. Вместе с тем проведение правового оформления общественных отношений в новых условиях без достаточного теоретического обоснования приводит к серьезным проблемам в правотворчестве и как следствие — в правоприменении.

Известно правило: незнание закона не освобождает от ответственности. Однако результаты правотворчества, с необходимостью должны адаптироваться в сознании личности, гражданина, должностного лица. Этот процесс достаточно сложен, особенно если учесть, что все акты законодательства действуют одновременно и в значительной степени в силу причинно-следственной связи должны осознаваться тоже одновременно.

Так, по данным банка правовой информации “Эталон”, в Беларуси действует более 40 тыс. актов законодательства. С 1997 г. принято 22 новых (или в новой редакции) кодекса, из них указов — 5236, декретов — 145, законов — более 1000, постановлений и Указов Верховного Совета — более 2000. И это не считая актов местных органов управления, международных правовых актов, участником которых является Республика Беларусь, действует более 40 тыс. актов законодательства.

В данном случае речь идет не об оценках с точки зрения “много” или “недостаточно” нормативных правовых актов. Их должно быть столько, сколько необходимо. Но очевидно, что, если бы более четко соблюдались основные принципы правотворчества, в частности, отраслевое построение законодательства и исходные цели системного подхода к регулированию общественных отношений, отдельных нормативных актов было бы значительно меньше.

Анализ содержания указанных актов показывает, что значительная часть из них посвящена изменению и дополнению действующих актов, отмене или признанию утратившими силу. Кроме того, значительное число новых законов, на наш взгляд, вполне могли быть частью (раздел, глава) ранее принятых законов, а не самостоятельными. Так, например, Конституция предусматривает, что статус столицы определяется законом. Был принят самостоятельный закон. Но ведь вполне очевидно, что в данном случае проблема могла бы решаться с точки зрения уровня и формы правового регулирования, то есть воплотиться в раздел или главу действующего закона, а вовсе не обязательно должен был появляться самостоятельный закон. Это вопрос вовсе не праздный, поскольку, как известно, специальный закон отменяет общий. В итоге либо неизбежны отсылочные нормы к общему закону, либо их повтор, а чаще всего противоречивость норм общего и специального закона. Аналогичная, еще

более масштабная проблема возникает с законодательством в отдельных сферах: государственной службе, образовании, науке и др.

4. Зачастую в заключительных статьях вновь принятых законов содержатся поручения о приведении законодательства в соответствие с вновь принятым актом. В итоге закон нередко действует без “означенного” приведения законодательства в соответствие с ним. Более того, в ряде законов и даже кодексов содержится необоснованно большое количество отсылочных норм. Так, только в кодексах Республики Беларусь существует более тысячи отсылок к другим актам законодательства, а также присутствуют нормы неопределенного содержания. Например, употребляются следующие словосочетания: “определяется законодательством”, “не предусмотренные настоящей статьей, определяются законодательством”, “а также в других формах, предусмотренных законодательством”, “в порядке, предусмотренном законодательством”, “допускаются в порядке, определяемом Президентом Республики Беларусь”, “в случаях, предусмотренных законодательством”, “не может быть менее суммы, установленной законодательством”, “поскольку иное не предусмотрено законодательством”, “кроме случаев (в случаях), предусмотренных законодательством”, “в случаях и порядке, определяемых законодательством”, “в случаях прямо указанных законодательством” и другие — более, чем в 200 статьях ГК. В ГК применяются также отсылочные нормы на законодательство об отдельных видах юридических лиц, а также на содержание их уставов. Следует отметить, что при наличии в кодексах республики более тысячи отсылочных норм, около 10 % из них пока не реализованы в законодательстве. Вряд ли в таком качестве кодексы соответствуют своему назначению.

5. Вызывает серьезную озабоченность отношение правоприменительной практики к международным правовым актам, участником которых в форме ратификации или присоединения является Республика Беларусь. В соответствии с законодательством эти акты являются частью права республики, актами прямого действия. Однако до настоящего времени применение их содержания наблюдается только в случаях имплементации во внутреннее право республики.

6. Не ясна юридическая природа и правовая значимость широко применяемых концепций, посвященных различным сферам, одобренных актами Президента Республики Беларусь: является ли их содержание обязательным для законодателя (концепции национальной безопасности, внешней политики, устойчивого социально-экономического развития, развития законодательства и др.).

7. Трудно поддается объяснению применение одних и тех же правовых терминов с приданием им различного понимания для “целей различных законов” в единой системе республиканского права, а также наблюдаемая ныне тенденция к использованию иностран-

ной терминологии при наличии аналогичных по содержанию терминов, десятилетиями применяемых в национальном законодательстве (особенно характерно для гражданского и жилищного законодательства), привнесение в республиканское право отдельных иностранных правовых институтов, основанных на принципах “соглашения сторон” при сохранении правила о “соответствии законодательству” (например, брачный договор, трудовой контракт, содержание коллективного договора, местное налогообложение и др.)

8. В результате далеко не полного приведенного перечня обстоятельств законодательство республики неустойчиво, противоречиво, во многом бессистемно, что не может не сказываться на общей и специальной правовой культуре, правоприменительной практике как в деятельности субъектов хозяйствования, правоохранительных органов, различных видов юридических лиц, государственных органов, так и на защите, представлении прав и интересов физических лиц.

9. Полагаем, что во многом решение ряда проблем права (законодательства) республики может быть осуществлено посредством комплексной деятельности по созданию республиканских Свода законов и Свода законодательства. Если ранее, в условиях относительной устойчивости законодательства в масштабе СССР создание сводов законов имело в основном обеспечение возможности ознакомления с содержанием действующего права, то в настоящей ситуации цели создания сводов значительно масштабнее. При наличии республиканского банка правовой информации, имеющего неопределимое значение для правоприменения, следует констатировать его главную и практически единственную цель — информация о действующем законодательстве. Создание же Свода законов, прежде всего, а затем Свода законодательства на основании комплексного анализа всего массива нормативных правовых актов в соответствии с научно определенной структурой республиканского права имеет серьезные долгосрочные перспективы по упорядочению и систематизации законодательства, приданию ему отраслевого характера, решению множества проблем правотворческой и правоприменительной деятельности.