

В ГОСУДАРСТВАХ –
УЧАСТНИКАХ СНГ

СВОД ЗАКОНОВ БЕЛАРУСИ: ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ

© 2011 г. Иван Иванович Пляхимович¹

Краткая аннотация: статья посвящена исследованию сущностных аспектов Свода законов белорусского государства, работа по подготовке которого завершилась в 2007 году. Свод законов определяется как упорядоченное собрание систематизированных актов, их инкорпорированная совокупность. Раскрываются виды законодательных и иных актов, образующих Свод законов, отмечается их нормативный и целостный характер. В статье рассматривается структура Свода законов, проводится анализ ее соотношения с Единым правовым классификатором. Сравнивая Свод законов с существующими банками данных правовой информации, автор акцентирует внимание на преимуществах Свода законов: системном расположении актов в рубриках, четком выделении нормативных актов из общей массы правовых актов, возможности перехода из текста акта с отсылочной нормой непосредственно к акту, в котором данная отсылочная норма реализована. В статье подчеркивается, что работа над Сводом законов предполагала не только инкорпорацию действующих актов, но также их совершенствование, нормотворческую систематизацию.

Annotation: the article is primarily intended to research inherent aspects of the Code of laws of the Belarussian state, work on which preparation has been completed in 2007. The Code of laws is determined as a properly ordered set of systematized acts, as their incorporated aggregate. There are disclosed kinds of legislative acts and of other acts forming the Code of laws, there is revealed their normative and complete character. In the article there is examined the structure of the Code of laws, there is carried out the analysis of its correlation with the Uniform legal qualifier. Comparing the Code of laws with existing databanks of legal information, the author focuses his attention on advantages of the Code of laws which consist in a system-defined layout of acts in rubrics, a definite exarticulation of normative acts from the totality of legal acts, a possibility of direct transition from the text of any act with a reference rule to the act in which the above reference rule acts as realized. In the article it is emphasized that the work on the Code of laws presumed not only the incorporation of acts in force, but also their improvement, the rule-making systematization.

Ключевые слова: свод законов, законодательные акты, нормативные акты, банк данных правовой информации, систематизация законодательства, инкорпорация.

Key words: code of laws, legislative acts, normative acts, databank of legal information, systematization of legislation, incorporation.

Систематизация законодательства выступает постоянным и закономерным направлением деятельности государства. Бессистемное, неупорядоченное законодательство было бы не способно выполнять свои функции. Однако уровень системности законодательства значительно отличается в разных государствах, которые с различной степенью активности, масштабности и эффективности занимаются систематизацией. Упорядочение законодательства может проводиться на уровнях отдельных нормативных правовых актов, институтов, отраслей, законодательства в целом. Что касается последнего, то это высший, самый масштабный и сложный для реализации уровень систематизации. Он предполагает активное использование всех форм упорядочения законодательства. Важно отметить, что если остальные уровни систематизации заключаются, по сути, в согласовании отдельных норм акта (первый

уровень систематизации), актов, составляющих институт (второй уровень), институтов, образующих отрасль (третий уровень), то систематизация всего законодательства требует согласования между собой еще и целых отраслей. Результатом комплексного упорядочения может выступать свод законов. Здесь необходимо сделать оговорку, поскольку своды законов (законодательства), как правило, включают все же не все нормативные правовые акты. Выделяется определенный (хотя и достаточно широкий) круг актов, например общегосударственные либо региональные. Кроме того, каждая из этих групп актов может быть представлена в своде не полностью. Таким образом, суть систематизации законодательства в целом состоит не в охвате абсолютно всех нормативных правовых актов, а в оптимизации общесистемных параметров законодательства, что достижимо путем совершенствования лишь наиболее значимых видов нормативных правовых актов, предопределяющих, однако, характер и состояние всей системы законодательства.

¹ Доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: plakhimovich@mail.ru).

В Беларуси завершена работа по созданию Свода законов. Осуществлялась она в соответствии с Указом Президента “О формировании и издании Свода законов Республики Беларусь” от 19 января 1999 г., который закрепил предписание о необходимости подготовки этого собрания законодательства к 1 января 2008 г.² Таким образом, на подготовку Свода отводилось девять лет. Свод законов определен в Указе как полное систематизированное собрание законодательных актов Беларуси. Понятие законодательных актов при этом не раскрывалось. Оно было дано в Законе “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” от 10 января 2000 г.: законодательные акты – это Конституция, законы, декреты и указы Президента³.

Следовательно, термин “закон” в обозначении Свода законов следует толковать расширительно. Включение в Свод не только законов, но и других законодательных актов, обеспечивающих первичное, а зачастую и подзаконное регулирование общественных отношений, позволяет отнести белорусский Свод законов к высшему уровню систематизации законодательства. Заметим, что наряду со Сводом законов в названном Законе “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” упоминается Свод законодательства, который определяется как “полное систематизированное собрание, объединяющее нормативные правовые акты”. Данное понятие получило отражение и в Концепции совершенствования законодательства Беларуси, одобренной Указом Президента от 10 апреля 2002 г.⁴ Из Концепции следует, что Свод законодательства должен готовиться на основе Свода законов и стать завершающим этапом систематизации белорусского законодательства. Буквальное толкование термина “свод законодательства” приводит к выводу об охвате им абсолютно всех нормативных правовых актов: законодательных и подзаконных, общегосударственных и местных. Однако если применительно к Своду законов есть правовой акт (Указ № 34), определивший конкретные сроки и организационные аспекты работы по формированию этого собрания, то в отношении Свода законодательства такого акта нет. В результате каких-либо специальных мероприятий, связанных со Сводом законодательства, пока не ведется. Тем не менее, поскольку Свод законов по составу объединяемых им актов является частью Свода законодательства, работа над ним ведется одновременно с работой над

Сводом всего законодательства. Полагаем, что перспективы создания Свода законодательства станут более определенными после наработки и осмысления опыта практического использования Свода законов.

Известно, что попытки создания сводов законов в Советском государстве оказывались в итоге безуспешными. Новейшая история Беларуси, и в частности издание Указа Президента от 19 января 1999 г., продемонстрировала удивительную жизнеспособность идеи Свода законов. Следует признать это вполне закономерным, поскольку Свод законов – своего рода идеал законодательства, и каждый новый этап государственно-правового развития знаменует собой попытку его достижения. Однако судьба Свода вновь оказалась непростой. Спустя некоторое время после издания Указа группа видных белорусских специалистов высказала мнение о нецелесообразности подготовки Свода законов из-за частых изменений в законодательстве, а также наличия в стране электронных банков данных правовой информации⁵. Аргументы против Свода законов имели в качестве позитивного эффекта корректировку первоначальных планов относительно формы издания Свода: от идеи печатного собрания отказались в пользу электронного. В результате созданный Свод законов представляет собой электронное собрание. Несомненно, это верное решение, ибо электронная форма позволяет оперативно обновлять тексты актов по мере внесения в них изменений и тем самым обеспечивать актуальность содержания Свода.

Необходимо остановиться на вопросе о сущности Свода законов. Согласно одной из точек зрения, высказанной в советской литературе (Д.А. Керимов), все акты, включаемые в Свод законов, приобретают юридическую природу закона независимо от того, каким государственным органом и в какой форме они первоначально были приняты⁶. Некоторые современные авторы идут еще дальше и видят в Своде законов единый правовой акт. Так, Н.Н. Литягин полагает, что “Свод законов – это новый нормативный правовой акт, заменяющий и поглощающий ранее изданные акты, вследствие чего он подлежит утверждению законодательным органом”⁷. Одним из таких подходов первоначально руководствовались и при формировании Свода законов Беларуси.

⁵ См.: Василевич Г.А., Кашинский Ю.И. Свод законов Республики Беларусь: есть ли в нем необходимость? // Право Беларуси. 2002. № 19. С. 92–96.

⁶ См.: Проблемы подготовки Свода законов СССР // Сов. и гос. и право. 1977. № 5. С. 67.

⁷ Литягин Н.Н. О подготовке Свода законов Российской Федерации // Журнал рос. права. 1999. № 11. С. 41.

² См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 7.

³ См.: там же. 2000. № 7.

⁴ См.: там же. 2002. № 46.

Методические рекомендации по формированию проекта Свода законов, утвержденные в 2000 г. государственной комиссией для координации работы по формированию и изданию Свода законов, предусматривали, что “проект Свода законов формируется как полное систематизированное собрание законодательных актов, *имеющее силу закона*, в котором каждый нормативный правовой акт представляет собой неотъемлемую часть единого целого”.

Полагаем, что для такой постановки вопроса не было оснований. В приведенной выше формулировке сила закона усматривалась даже не в законодательных актах, а в их собрании. Теоретически собрание могло иметь силу закона, если бы являлось правовым актом либо иным источником права. Однако такой вывод не обусловлен нормами Указа Президента от 19 января 1999 г. и Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”. Придавать силу закона всем законодательным актам, включаемым в Свод, также неверно, поскольку это противоречило бы белорусской Конституции. Помимо самих законов Конституция наделяет силой закона еще декреты Президента. Указы же Президента такой силой не обладают.

Следовательно, Свод законов Беларуси не выступает ни самостоятельным источником права, ни единым правовым актом. По своей сущности Свод законов – это упорядоченное собрание систематизированных актов, их инкорпорированная совокупность.

Не является Свод и источником официального опубликования законодательных актов. Наряду с печатными изданиями в Беларуси с 2006 г. источником официального опубликования правовых, в том числе законодательных, актов признан электронный ресурс, размещаемый в Интернете на одном из государственных сайтов, – электронная версия Национального реестра правовых актов. Однако в отличие от названной электронной версии, в которой официально публикуются все принятые за определенный период акты, в том числе акты о внесении изменений, Свод, о чем будет подробнее сказано ниже, состоит из целостных актов и поэтому отражает акты не столько в той форме, в которой они приняты, сколько в которой действуют в системе законодательства. В данном значении Свод – это способ переопубликования законодательных актов в контрольном состоянии. Такая черта отмечалась еще советскими учеными применительно к Своду законов СССР⁸. Офици-

альность Свода понимается лишь в том смысле, что он исходит от государства, призванного обеспечить достоверность текстов актов.

Понятие законодательных актов использовалось в законодательстве и науке еще советского периода, в том числе в связи с подготовкой Свода законов СССР и сводов законов союзных республик. Впервые в практике белорусского законодательства определение этого термина дано в Законе “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”. Понятие законодательных актов по своему терминологическому обозначению и содержанию производно от понятия закона. По сути, законодательные акты – это закон и акты, обладающие некоторыми его чертами: юридической силой, первичностью регулирования. Законодательные акты в Беларуси и других государствах имеют важное теоретическое и практическое значение. Их сущность носит сложный характер, а сама возможность существования требует глубокого обоснования. В классической теории разделения властей не было места понятию законодательных актов, поскольку все законодательство делилось на два блока – законы и подзаконные акты. Появление законодательных актов связано с современным этапом конституционализма, для которого, как известно, характерны усиление исполнительной ветви власти, расширение государственного воздействия на общественные отношения. Во многих государствах правом принимать акты высшей юридической силы помимо парламента стали наделяться и некоторые иные органы власти.

Среди законодательных актов Беларуси центральное значение по широте предмета регулирования и воздействию на систему законодательства имеют законы. На сегодня в белорусском государстве действуют около 600 законов. Подчеркнем, что речь идет о целостных актах без учета законов о внесении изменений и дополнений, признании утратившими силу. Половину из названных актов составляют законы, которые ратифицируют либо иным способом выражают согласие государства на обязательность международных договоров.

К числу законодательных актов, включаемых в Свод законов, относятся также декреты Президента. Эти акты имеют в принципе такой же предмет регулирования и такую же юридическую силу, как и законы. По сути, декрет – это тот же закон, но принятый не Парламентом, а Президентом при наличии определенных условий. Согласно белорусской Конституции декреты могут издаваться в двух случаях:

⁸ См.: Свод законов Советского государства. Теоретические проблемы. М., 1981. С. 104.

принятие Парламентом закона о делегировании Президенту полномочий на издание декретов; такие декреты можно именовать делегированными; с предложением к Парламенту о принятии закона должен обратиться сам Президент;

наличие особой необходимости; понятие особой необходимости Конституция не раскрывает; в отличие от предыдущего случая здесь не требуется принятия Парламентом специального закона, однако декреты, изданные в силу особой необходимости, подлежат последующему парламентскому контролю и могут быть отменены Парламентом квалифицированным числом голосов.

Декреты вступают в силу сразу после их издания и опубликования, поэтому не требуют утверждения со стороны Парламента. Значение парламентского рассмотрения декретов заключается лишь в возможности их отмены. Конституция называет данные декреты временными, из чего следует необходимость установления Президентом срока действия этих актов.

Фактически декреты Президента могут регулировать два вида отношений:

- отношения, не урегулированные законами;
- отношения, которые уже регулируются законами.

В последнем случае Президент вправе посредством декрета по-иному регламентировать соответствующие отношения. По смыслу Конституции возникающее при этом несоответствие между законом и декретом разрешается в большинстве случаев в пользу декрета. Следует иметь в виду, что согласно Конституции ряд важнейших вопросов, входящих в предмет законов, не может регулироваться декретами Президента, в том числе внесение поправок в Конституцию, ее толкование, утверждение общегосударственного бюджета. Кроме того, преимуществом перед декретами обладают программные законы (в частности, закон об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики государства и закон об утверждении военной доктрины), а также законы о делегировании Президенту полномочий на издание декретов.

На практике делегированные декреты в Беларуси не принимались. Что касается временных декретов, то Президент пользуется своим правом на их издание. Ежегодно издаются в среднем около 20 временных декретов. Декреты являются наименее многочисленным видом законодательных актов. Это вполне закономерно, учитывая предусмотренный Конституцией экстраординар-

ный характер временных декретов. Действуют на сегодня около 55 декретов.

Важным видом правовых актов в Беларуси являются также указы Президента. Исходя из Конституции, белорусскими учеными выделяются два вида нормативных указов:

указы, издаваемые непосредственно на основе конституционных полномочий Президента, – подконституционные указы. Отношения, входящие в предмет таких указов, не могут регулироваться законами. В этом смысле законы не обладают приоритетом перед подконституционными указами. Среди полномочий Президента, закрепленных в Конституции, немногие предполагают реализацию в форме нормативных указов, количество подконституционных указов невелико;

указы, которые издаются на основе законов, – подзаконные указы. Их надо отличать от делегированных декретов, которые призваны регулировать те же отношения, что и законы. Подзаконные указы должны соответствовать законам.

По смыслу Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” указы обоих видов считаются законодательными актами, несмотря на необходимость соответствия законам указов второго вида. Заметим, что подобная расширительная трактовка законодательных актов имела место и в советский период. Таким образом, и подконституционные, и подзаконные указы Президента включаются в Свод законов.

Указы Президента – самый массовый вид законодательных актов Беларуси. Действующими являются примерно 900 нормативных указов, в том числе указы о выражении согласия государства на обязательность международных договоров.

На сегодня в белорусском государстве действуют правовые акты, принятые Верховным Советом БССР, Беларуси, а также его Президиумом⁹. В Своде законов размещено более 350 нормативных постановлений Верховного Совета, указов и постановлений его Президиума, имеющих законодательное значение. Преобладающая часть из них выражает согласие на обязательность международных договоров. Немалое количество актов (постановления Верховного Совета) определяет порядок введения в действие конкретных законов.

⁹ В соответствии с внесенными на референдуме 1996 г. изменениями в Конституцию однопалатный Верховный Совет был преобразован в двухпалатное Национальное собрание.

Несмотря на отсутствие упоминания о международных договорах в Указе Президента “О формировании и издании Свода законов Республики Беларусь”, а также в тех статьях Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”, которые посвящены Своду законов, они включены в Свод. Во-первых, это обусловлено тем, что согласие государства на обязательность данных международных договоров выражено законодательными актами. Последние же размещаются в Своде законов в силу прямых указаний упомянутых выше Указа Президента и Закона. Во-вторых, международные договоры имеют такую же силу, как и законодательные акты, и их невключение в Свод привело бы к неполноте информации о правовом регулировании. Во многих законах указывается, что если международными договорами установлены иные правила, чем содержащиеся в данных законах, то применяются правила международных договоров. Всего в Своде законов более 1700 международных договоров, которые, таким образом, являются самым многочисленным видом актов в Своде.

Необходимо объяснить включение в Свод законов международных договоров, согласие на обязательность которых выражено постановлениями Правительства, т.е. актами, не относящимися к законодательным. Международные договоры могут утверждаться постановлениями Правительства, если предмет этих договоров служат отношения, не входящие в сферу законодательного регулирования. Однако такая сфера – явление подвижное. Бывали ситуации, когда отношения, урегулированные международным договором, который утвержден постановлением Правительства, спустя некоторое время переходили на уровень законодательного регулирования. В результате возникало противоречие между договором и законодательным актом. Исходя из норм международного права, приоритет в данном случае должен отдаваться договору. Следовательно, международные договоры, утвержденные постановлениями Правительства, могут иметь такую же силу, как и договоры, ратифицированные (утвержденные) законодательными актами. По этой причине в Свод законов включены все международные договоры, утвержденные постановлениями Правительства, и, соответственно, сами эти постановления.

В Своде законов размещаются также политико-программные документы, являющиеся источником права. Они представлены государственными концепциями, программами и другими документами, излагающими цели, направления государ-

ственной политики. Названные документы санкционируются (утверждаются) нормативными правовыми актами. Политико-программный документ имеет некоторые общие черты с нормативным правовым актом и наукой (доктриной), рассматриваемыми в теории в качестве источников права. По нашему мнению, политико-программный документ выступает самостоятельным источником права¹⁰. Во-первых, государственные концепции (программы, основные направления, стратегии и т.п.) формируются по инициативе государства, указанию его уполномоченных органов. Во-вторых, именно органы власти организуют подготовку концепций. Кроме того, данные субъекты, располагающие в современных условиях аналитическими, информационными, плановыми подразделениями, в большей или меньшей степени могут заниматься непосредственным написанием концепций. В-третьих, концепции уже сами по себе, т.е. даже без утверждающих правовых актов, носят официальный характер, поскольку исходят от государства. Это проявляется и в технике изложения концепций – их сравнительно четком структурировании, однозначности их положений (суждений), отсутствии или минимальном числе обоснований данных положений. Во всех этих чертах заметно отличие концепций от научных работ. Таким образом, рассматриваемые концепции представляют собой официальные, государственные (по способу формирования), относительно формализованные документы. Научные же произведения создаются учеными, научными организациями и существуют в виде монографий, статей, иных подобных источников, которые вообще не носят формализованного характера.

Вместе с тем концепции не являются и нормативными правовыми актами. Степень их формализованности ниже, чем нормативных правовых актов; концепции не закрепляют конкретных прав и обязанностей, зачастую содержат лишь общие направления, показатели, к достижению которых должно стремиться государство, а то и вовсе изобилуют теоретическими положениями, которые не имеют регулирующего значения. Непризнание концепций нормативными правовыми актами имеет практическое значение: при изложении концепций необязательно применение нормотворческой техники, закрепленной соответствующим законодательством. Соблюдать правила нормотворческой техники необходимо лишь при

¹⁰ *Пляхимович И.И.* Юридическая природа концепций совершенствования законодательства и иных политико-программных документов // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. 2007. № 2. С. 71–81.

подготовке тех правовых актов, которыми утверждаются данные концепции.

Политико-программный документ как источник права имеет ту же юридическую силу, что и нормативный правовой акт, который его санкционирует. В Свод законов подлежат включению только те документы, которые санкционированы законодательными актами (например, Концепция совершенствования законодательства Беларуси).

Относительно государственных концепций, программ, стратегий, основных направлений как источников права следует сделать одну оговорку. Данные документы являются источником права в части тех положений, которые имеют нормативный характер. Во-первых, политико-программные документы зачастую содержат разовые (ненормативные) предписания, которые исчерпывают себя в результате однократного выполнения. Во-вторых, ненормативны и такие их положения, которые в силу своего теоретического характера не имеют регулирующего значения.

Таким образом, белорусский Свод законов является по существу сводом не только законов, но и целого ряда источников права: нормативных правовых (законодательных) актов, нормативных (международных) договоров, политико-программных документов.

Общее число актов в Своде законов Беларуси достигает 4 тыс. Законодательные акты составляют около 15% от всех нормативных правовых актов общегосударственного уровня. Следовательно, Свод законов не является полным собранием всего законодательства. Однако включение именно законодательных актов в Свод закладывает системные основы для законодательства в целом. Дело здесь не только в обладании законодательными актами высшей юридической силой и регулировании ими самых важных отношений. Подчеркнем, что для законодательных актов характерна первичность правового регулирования. Как следствие, практически нет значимых областей общественной жизни, в которых действовали бы лишь правительственные либо ведомственные акты и которые по этой причине не были бы представлены в Своде законов. Тем самым Свод законов, его структура охватывают всю принципиальную систему действующего законодательства. Кроме того, имеется ряд отраслей и институтов белорусского законодательства, которые целиком состоят из законодательных актов: уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, гражданское процессуальное и хозяйственное процессуальное законодательство, законодательство об административных правонарушениях и

административном процессе, законодательство о судостроительстве и статусе судей. В подобных случаях Свод законов представляет полную картину действующего законодательства.

В Свод законов включаются лишь нормативные акты. Это традиционная черта собраний законодательства, позволяющая представить акты с массовым, неперсонифицированным кругом адресатов, рассчитанные на многократное применение и поэтому являющиеся наиболее значимыми. По смыслу Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” нормативность всегда присуща законодательным актам. Непосредственно это закреплено применительно к законам. Причем в той статье Закона, которая посвящена ненормативным актам, не сказано о возможности принятия ненормативных законов.

Безусловно, закон в большинстве случаев должен носить нормативный характер. Полагаем, однако, что закон может быть и ненормативным актом. На необходимость изучения этого аспекта обращал внимание С.С. Алексеев¹¹. Вывод о возможности принятия ненормативных законов следует из многоаспектной природы компетенции высшего представительного органа. Парламенты принимают законы для оформления не только нормотворческой, но и других своих функций, в том числе контрольной. Исходя из Конституции Беларуси, Национальное собрание уполномочено принимать, например, следующие законы, которые нельзя признать нормативными актами: об утверждении отчета об исполнении государственного бюджета, об объявлении войны и о заключении мира, об амнистии. Известно, что в законы зачастую включаются поручения Правительству или иным органам о приведении законодательства в соответствие с данными законами. Конституции, другие законы иногда содержат также ненормативные положения переходного характера. Соответственно, ненормативную природу будут иметь и законы о толковании подобных порученческих или переходных предписаний.

Таким образом, в Свод законов должны включаться не все законодательные акты, а лишь имеющие нормативный характер.

В Беларуси существуют электронные банки данных правовой информации, формированием которых занимается специальное государственное учреждение – Центр правовой информации, а также ряд частных компаний. Эти банки данных содержат тексты всех принятых нормативных

¹¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Курс. В 2-х т. Т. 2. М., 1982. С. 225.

правовых (законодательных и подзаконных) актов, а также наиболее важных индивидуально-правовых актов общегосударственного уровня. Кроме того, в банки данных правовой информации включаются международные договоры, нормативные правовые акты органов местного управления и самоуправления (кроме органов первичного уровня, т.е. самого низкого уровня административно-территориального устройства). В таких условиях утверждение о необходимости Свода законов требует обоснования.

Начнем с того, что самым значимым из большого числа мероприятий, которые осуществлялись на протяжении девяти лет работы над Сводом, следует назвать нормотворческую систематизацию и совершенствование законодательства. Исходя из этого, в Свод законов включались не просто уже имеющиеся акты, как это делалось при формировании других банков данных правовой информации, но и систематизированные, усовершенствованные акты, а также специально принятые в связи с формированием Свода. За время работы над Сводом законов проведены серьезные нормотворческие мероприятия по подготовке новых кодексов, обычных законов и актов Президента, внесению изменений в законодательные акты для обеспечения их соответствия Конституции и иному действующему законодательству, признанию утратившими силу законодательных актов, которые устарели либо были консолидированы в укрупненные акты.

Промедление с началом подготовки Свода законов существенно усложнило бы работу по систематизации законодательства в дальнейшем, поскольку ее пришлось бы осуществлять в отношении значительно большего количества актов. Достаточно отметить, что увеличение числа ежегодно принимаемых в Беларуси нормативно-правовых актов общегосударственного уровня составляет почти 10%.

В ходе формирования Свода проводился детальный анализ каждого акта на предмет нормативности. При этом иногда возникали значительные сложности квалификации природы актов организационного характера, распространяющихся, однако, на неопределенный круг лиц. Четкого разграничения нормативных и ненормативных актов нет ни в одном из банков данных правовой информации Беларуси, поскольку эта работа требует специальных познаний.

Свод законов состоит из целостных актов. В него непосредственно не включаются акты о внесении изменений и дополнений, признании актов утратившими силу. Акты о внесении изме-

нений и дополнений входят в Свод лишь в качестве составной части актов, которые подвергаются корректировке. Тем самым Свод представляет акты в контрольном состоянии. В связи с этим следует заметить, что Свод законов призван отразить не ход нормотворчества, а существующее правовое регулирование. Невключение в Свод законов актов о внесении поправок и признании утратившими силу упрощает пользование законодательством. При ином подходе многие законодательные акты Свода представляли бы собой акты о внесении поправок, что не обеспечивало бы системного восприятия законодательства. Так, законов о внесении изменений в 3.5 раза больше, чем новых законов. Что касается декретов Президента, то число таких актов о поправках за последние три года превышает количество новых декретов в 4.5 раза.

Свод законов Беларуси содержит упорядоченную совокупность актов. Известно, что упорядочение актов может осуществляться по формальным либо системным критериям. Белорусский Свод законов – это систематическое собрание законодательства. В соответствии с данной чертой Свод законов отражает реально существующие связи правовых актов, систему законодательства: отрасли, подотрасли, институты законодательства, законодательные массивы. Структура Свода законов основана на Едином правовом классификаторе (ЕПК), утвержденном Указом Президента Беларуси от 4 января 1999 г.¹² ЕПК выражает официальные представления о системе законодательства. И по сути, и по используемой терминологии, и по очередности расположения рубрик ЕПК и структура Свода законов близки, “родственны”. Однако имеются и отличия. ЕПК создан для классификации всех актов законодательства, а также индивидуально-правовых актов. Структура Свода законов охватывает лишь нормативные акты, причем только законодательные. С учетом названных особенностей в структуре Свода законов выделяется меньшее число рубрик, нежели в ЕПК. Например, в Своде отсутствует имеющийся в ЕПК раздел “Правовые акты индивидуального применения и разового характера”.

Структура Свода законов направлена на решение двоякой задачи: во-первых, отразить систему законодательства, во-вторых, обеспечить удобство пользования законодательством. В литературе верно отмечается, что эти задачи имеют относи-

¹² См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 2–3.

тельно самостоятельный характер¹³. Как следствие, структура Свода не выступает зеркальным отражением системных параметров законодательства. Она является четырехуровневой: разделы, главы, параграфы, пункты. В реальности система законодательства – чрезвычайно сложное и многообразное явление, которое невозможно воспроизвести в обобщенных и в этом смысле идеальных формах названных четырехуровневых рубрик.

В принципе структура Свода законов носит отраслевой характер: большинство разделов включает акты определенной отрасли законодательства. Примером могут служить разделы “Конституционное законодательство”, “Законодательство о предпринимательской, хозяйственной деятельности”, “Законодательство о труде и занятости населения”. В то же время в целях более компактного расположения актов и удобства пользования Сводом некоторые разделы объединяют ряд отраслей законодательства: раздел “Гражданское и гражданское процессуальное законодательство. Хозяйственное процессуальное законодательство”, раздел “Законодательство об уголовной ответственности. Уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство” и др.

Системное расположение характерно не только для рубрик Свода, но и непосредственно для актов. Включенные в Свод акты расположены по принципу “от общего к частному”, что отражает предмет их регулирования и реальные взаимосвязи. Такой порядок следования актов является важнейшей особенностью Свода законов, его преимуществом по сравнению с существующими в Беларуси правовыми банками данных.

В дальнейшем необходимо уточнять и совершенствовать структуру Свода законов. Поскольку она основана на ЕПК, то некоторые недостатки последнего перешли и в Свод законов. Представляется целесообразным синхронизировать корректировку структуры Свода и ЕПК, чтобы обеспечить их максимальное сходство, необходимое для проведения нормотворческой систематизации законодательства.

Подчеркнем, что вопрос о месте акта в структуре Свода законов необходимо решать не после его принятия, а еще на стадии разработки проекта. Структура Свода законов должна влиять на определение предмета регулирования и содержания будущего акта, а не наоборот. Большой ошибкой

было бы расположить акт в Своде в нарушение его структуры либо изменить структуру Свода законов под акт, принятый без учета системных характеристик законодательства. Корректировка структуры Свода может быть обусловлена лишь объективными процессами развития общественных отношений и их правового регулирования, а также совершенствованием классификации законодательства на основе научных рекомендаций. В этой связи, как представляется, целесообразно включение в каждый принимаемый нормативный правовой акт положения о его месте в правовом классификаторе (либо в структуре Свода законов). Этим достигалось бы решение нескольких задач. **Во-первых**, поскольку положение о месте акта в правовом классификаторе стало бы частью нормативного текста акта, то уже на стадии разработки проекта обеспечивалось бы его соответствие существующей системе законодательства. В нормотворческой практике вопрос о месте акта в действующем законодательстве вызывает иногда значительные сложности. Предлагаемая мера потребует от разработчиков проектов более глубокого анализа системы законодательства, четкого уяснения отраслевой принадлежности предписаний, закрепляемых в проекте, и их характера (нормы или ненормативные положения). Все это будет способствовать качеству законодательства. **Во-вторых**, решение вопроса о месте акта в системе законодательства самим нормотворческим органом предотвратит спорные ситуации, с которыми сталкиваются органы и организации, занимающиеся ведением правовых банков данных или осуществляющие систематизацию законодательства, в том числе путем издания сборников нормативных правовых актов. Отнесение акта к той или иной рубрике правового классификатора влияет на его толкование, поскольку известно, что каждый акт действует во взаимосвязи с другими конкретными положениями (нормами) и лишь в совокупности с ними способен дать ожидаемый эффект. Заметим, что идеи о необходимости указания места разрабатываемого и принимаемого акта в структуре Свода законов высказывались еще советскими учеными¹⁴.

Системная направленность Свода является его главной чертой. В отличие от других банков данных правовой информации, Свод ориентирован не столько на поиск конкретного акта (хотя обеспечивает решение и такой задачи), сколько на демонстрацию целых отраслей и институтов

¹³ См.: Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Классификатор правовых актов и вопросы упорядочения законодательства // Журнал рос. права. 2003. № 7. С. 66.

¹⁴ См.: Свод законов Советского государства. Теоретические проблемы. С. 62.

законодательства, а также места конкретного акта в системе соответствующей отрасли и института.

В законодательстве содержится довольно большое число отсылочных норм. Такие нормы, будучи включенными в тот или иной акт, указывают на регулирование определенных отношений другими актами. Последние при этом, как правило, конкретно не называются, что создает для пользователя значительные трудности по их поиску. Свод законов решает проблему посредством обеспечения технической возможности перехода из текста акта с отсылочной нормой непосредственно к акту, в котором данная отсылочная норма реализована. Причем этот акт сразу открывается на структурном элементе, реализующем отсылочную норму. Некоторые банки данных правовой информации в определенной мере представляют информацию о реализации отсылочных норм. Однако она является далеко не полной, поскольку затрагивает меньшую часть отсылочных норм.

Свод законов Беларуси как электронное собрание имеет два принципиально различных аспекта: законодательный и информационно-технологический. Первый аспект охватывает процесс формирования Свода и предполагает систематизацию, совершенствование законодательства, в том числе разработку и принятие соответствующих нормативных правовых актов. Информационно-технологический аспект выражает форму существования Свода, дает представление о нем как о конечном продукте – банке данных. Наличие законодательного аспекта у Свода законов отличает его от других банков данных правовой информации. Полагаем, что нормы актов о Своде законов относятся к двум различным правовым институтам: институту нормотворческой деятельности и институту правовой информации. Первый опосредует законодательный аспект Свода законов, второй затрагивает информационно-технологический аспект Свода и состоит из норм тех актов, которые, например, регулируют порядок распространения Свода законов как банка данных.

Организационная особенность подготовки Свода законов Беларуси заключалась в том, что непосредственную работу по его формированию осуществлял Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте. Это учреждение, подчиненное главе государства, создано для выполнения целого ряда функций в сфере нормотворчества: подготовки проектов законов, проведения обязательной юридической экспертизы всех законопроектов, разрабатываемых в государстве, методического руководства подготовкой проектов нормативных правовых актов,

планирования законотворчества, осуществления систематизации законодательства и аналитических исследований. Обширность законодательного массива, сложность и многоаспектность работы по созданию Свода законов предопределяли взаимодействие Национального центра законопроектной деятельности при Президенте с другими государственными органами и организациями. В то же время высокий статус центра, его самостоятельность по отношению к Правительству, министерствам и ведомствам создавали дополнительные предпосылки для юридической чистоты Свода законов.

Создание Свода законов Беларуси преследовало две главные цели:

усовершенствовать действующее законодательство;

представить законодательство в доступном виде.

Игнорирование первой цели может привести к необоснованному отождествлению Свода с другими банками данных правовой информации. Формирование Свода законов оказало положительное влияние на состояние законодательства, а его издание должно упростить пользование нормативными правовыми актами. Вместе с тем нельзя не отметить, что процесс совершенствования, систематизации законодательных актов к моменту издания Свода еще не завершен. Формально сохраняют силу некоторые устаревшие акты, встречаются противоречия между законодательными актами, пробелы в правовом регулировании, множественность актов. Если законодательное значение Свода является вполне обоснованным, то его информационно-практическая роль пока невелика. Очевидно, что основным недостатком Свода выступает включение в него лишь законодательных актов. В связи с этим представляется целесообразным в ближайшей перспективе начать работу по инкорпорации Свода законов в Свод всего законодательства.

Названные цели создания Свода законов находятся в объективной взаимосвязи. Свести воедино, представить в упорядоченном, доступном виде можно лишь системное законодательство. В этом смысле свод законов любого государства – достаточно высокий рубеж для законодательства, которого оно не всегда может достичь. Свод способен состояться в полной мере лишь в том случае, если акты законодательства, принимаемые уже после начала его издания, будут отвечать принципам системности, нормативной определенности и стабильности.