

УДК 340.1

ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ В ПРАВЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Д.В. ЩЕРБИК

(Полоцкий государственный университет)

В быстроразвивающемся мире XXI века всегда должна существовать гарантированная возможность оперативного вмешательства при неблагоприятных обстоятельствах развития общества. Характерная для государства и права Беларуси периодическая смена лидера во взаимодействии высших органов власти должна быть устранена в результате оптимизации полномочий Президента и Парламента, учитывающей снижение оперативного правотворчества Главы государства по мере достижения результатов реформ.

Изучается влияние преемственных основ права Беларуси на перспективы развития современного законодательства. Рассматриваются и оцениваются с точки зрения соответствия современным условиям традиционные функции и принципы права Беларуси. Сформулированы предложения по законодательному укоренению традиций, имеющих положительное значение, и минимизации объектов преемственности, имеющих отрицательное значение.

Современное белорусское право находится в состоянии формирования, что обуславливается, с одной стороны, начавшимся в 70 – 80-х годах переходом к новому качественному состоянию всего западного общества, эпохально отличающегося от обществ конца XVIII – конца XX вв. [13, с. 293]. Перерождение общества сопряжено с ощущением кризиса всей западной концепции права, утраты им ряда своих отличительных черт [2, с. 48 – 55], что вызывает нарастание правового нигилизма населения. С другой стороны, на белорусском праве сказываются процессы глобализации, которые объективно обуславливают единообразие содержания и формы национальных правовых систем, а значит, делают возможным и необходимым, по крайней мере в рамках европейского континента, заимствование иностранного международного опыта при формировании национального права. На право воздействуют и внутренние факторы: необходимость постепенного реформирования экономики, усвоение новых идеологических норм и ценностей. В таких условиях остро стоит проблема сочетания преемственности и инновации в праве.

Представляется, что государство и право должны развиваться эволюционным преемственным путем. Только в этом случае в обществе сохраняется стабильность, отсутствуют острые социальные конфликты. Богатая на примеры кардинального преобразования политической и правовой сферы история Беларуси ярко показывает негативные последствия таких событий: гражданские войны, ценностная и социальная разобщенность, представляющая угрозу существованию общества и государства.

Несмотря на объективность оснований и факторов преемственности, именно от государственной политики зависит насколько в праве учитываются закономерности подсистем данного общества, ценностные и правовые традиции народа, она определяет размер осознанного участия законодателя в механизме преемственности в праве. Следовательно, проблема функционирования механизма преемственности в праве тесно взаимосвязана с вопросами совершенствования права, его эффективности. Для её обеспечения законодатель должен находить оптимальное соотношение между элементами преемственности и стремлением обеспечить посредством правового регулирования прогрессивное развитие общества и государства.

Становление права Республики Беларусь также зависит от учета элементов преемственности в его развитии. Разрывы преемственности в истории права Беларуси обусловили выявление объектов механизма преемственности лишь в наиболее общих элементах сущности, содержания, источниках права, соответствующих некоторым закономерностям развития подсистем белорусского общества. Они могут иметь как позитивное, так и негативное влияние на перспективы развития права Республики Беларусь. Соответственно, законодатель должен принять необходимые меры по закреплению положительных тенденций в развитии права и ослаблению отрицательных.

Представляется, что к негативному наследству развития права Беларуси можно отнести: преобладание нормативности над справедливостью в сущности права, доминирование инструментальной и воспитательно-идеологической функций права, наличие ценностной противоречивости в праве, приоритета закона в материальном смысле, сохранившейся с советского периода чрезмерности в понимании и реализации принципов публичности и социальной справедливости. Именно они являются источником социальной напряженности в обществе, законодательной нестабильности и правового нигилизма населения.

Позитивное влияние на развитие права имеют традиционные для права Беларуси принципы солидаризма, сочетания сильной власти Главы государства с представительными органами власти, гармоничного сочетания государственных, общественных и частных интересов в праве.

Традиционное преобладание нормативности над справедливостью в сущности права, выражающееся в навязывании обществу моделей поведения, а не в опоре на добровольное соблюдение норм населением, имеет и положительный аспект. Тесно связанная с ним инструментальность права Беларуси позволяет использовать динамизм права для минимизации самих этих элементов, особенно учитывая, что настоящий период развития белорусского права наступил после разрыва преемственности в его развитии и состоит в формировании новой правовой системы права. Новое право и необходимо строить с учетом знаний о положительных и отрицательных проявлениях преемственности в праве Беларуси.

Доминирование нормативности и инструментализма, как показано выше, является порождением постоянной, порой кардинальной изменчивости белорусского права, вызванной периодическими переориентациями государств, в формах которых существовало общество Беларуси, в геополитическом и культурном пространстве. Следовательно, стабилизация экономической жизни, ценностных установок минимизирует негативные традиции в развитии права Беларуси, что приведет к снижению уровня правового нигилизма и повышению социальной эффективности права.

Современный уровень развития подсистем общества Беларуси уже закладывает основу для выравнивания соотношения между нормативностью и справедливостью в праве Республики Беларусь. За период 1996 – 2000 годов «экономическое положение страны... стабилизировалось» [10], за 2001 – 2005 годы «создана успешно работающая экономика социально ориентированного типа» [11], следовательно, исчезает необходимость в постоянном обновлении основ правового регулирования в ряде сфер социальной и экономической жизни. Только такие отрасли, как жилищно-коммунальное хозяйство, сельскохозяйственное производство, топливно-энергетическая сфера, здравоохранение и некоторые другие, требуют проведения реформ. Во всех остальных принципы и цели правового регулирования определены, приняты кодифицированные акты. Тенденция осознается на высшем государственном уровне. Так, по мнению заместителя Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь А.М. Абрамовича: «Направления и приоритеты экономического и социального курса названы. Могут быть лишь частные уточнения этого курса» [1, с. 5].

Только стабилизация законодательства станет одним из оснований изменения отношения к нему населения, восприятия его не как внешней, зачастую ухудшающей правовое и экономическое положение человека силы, а как регулятора, устанавливающего четкие и справедливые «правила игры». Актуальнейшей задачей называет стабилизацию законодательства и «Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь» (2002) [7].

Стабилизация законодательства обеспечивается как его построением на непротиворечивой ценностной основе, так и принятием мер по упорядочению нормотворчества органов государственной власти. Таким образом, видно, что преодоление доминирования нормативности над справедливостью в сущности права коррелируется с минимизацией остальных негативных для перспектив построения права Республики Беларусь преемственно сохранившихся элементов. Взаимосвязь объясняется взаимообусловленностью сущности права и его функций и принципов.

Нивелирование ценностной противоречивости белорусского права и доминирования его воспитательно-идеологической функции – длительный процесс, тесно связанный с разработкой и осознанием народом национальной идеи – официальной морально-политической доктрины, формулирующей главные нравственные ценности народа [5, с. 6]. Очевидно, что в XXI веке в демократическом государстве невозможно сформулировать и навязать систему ценностей, удовлетворяющую все слои населения, политические и общественные силы. В то же время выработка официальной идеологии, охватывающей достаточно широкое мировоззренческое поле, вмещающее большинство идеологий национальных политических партий, программы и учения общественных и религиозных объединений страны, возможна. Разрабатываемая и укореняемая в настоящее время государственная идеология Республики Беларусь и стремится выполнять функцию по стабилизации общества, определению приоритетов белорусского пути общественного развития. Процесс ее осознания может затянуться на длительные годы, и все это время одной из доминирующих функций права будет оставаться воспитательно-идеологическая. По мере выполнения своей задачи она будет снижать свое преобладание и постепенно установится баланс между ней и остальными функциями права, например регулятивно-статической.

В настоящее время законодатель также может принять меры по устранению ценностных противоречий в праве. Прежде всего необходимо пересмотреть на предмет соответствия устанавливаемым ценностям государственной идеологии Республики Беларусь, сформулированным на их основе целям, нормативные правовые акты, принятые до 24 ноября 1996 года. На 11 октября 2004 года в Эталонном банке данных правовой информации из 20782 действующих нормативных правовых актов 3581 был принят до 15 марта 1994 года, а 5989 – до 24 ноября 1996 года [3]. Очевидно, что многие из принятых до 24 ноября 1996 года актов не соответствуют тем ценностям, достижение которых ставится целью современного белорусского государства и права. Вторым шагом в данной области является уточнение механизма подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь. Как известно, в Законе «О норма-

тивных правовых актов Республики Беларусь» (2000) и «Правилах подготовки проектов нормативных правовых актов» (2005) содержатся нормы, согласно которым к проекту нормативного правового акта, вносимому в правотворческий орган, должно быть приложено обоснование необходимости принятия (издания) нормативного правового акта (ст. 50 Закона, п.116, 126 Правил) [8, 9]. Однако в виду отсутствия технологии подготовки обоснований, в литературе отмечаются следующие недостатки нормотворчества: отсутствие стабильности законодательства, недостаточное развитие института экспертиз, недостаточное прогнозирование последствий принятия нормативных правовых актов при их подготовке и др. [12, с. 17].

Ценностная согласованность актов может быть обеспечена посредством:

- во-первых, создания концепции приоритетного развития Республики Беларусь, в которой, в отличие от существующих программ, будет сформулировано конечное видение итога реформирования и развития страны. На ее основе необходимо принять концепцию реформирования законодательства, которая будет базироваться не на инструментальном, а на философском аспекте правопонимания, определять направления реформирования всех отраслей права Республики Беларусь. В ней должны быть сформулированы как основные социальные принципы и цели правового регулирования, так и соответствующие им цели, задачи и принципы правового регулирования в различных сферах законодательства. На ее основе, впоследствии, можно будет принимать срочные программы нормотворчества;

- во-вторых, внесения уточнения в «Правила подготовки проектов нормативных правовых актов», предусматривающего обязательность, а не просто вероятность таких структурных элементов, как преамбула, с указанием цели принятия акта, соответствующей одной или нескольким задачам правового регулирования данной отрасли права. В общей части акта необходимо обеспечить наличие статей о конкретных задачах, соответствующих цели, и принципов, закрепляющих приоритетные ценности, лежащие в основе правового регулирования данной сферы общественных отношений. В результате будет облегчена возможность согласования нормативных правовых актов в различных ведомствах, а правоприменители получат более четкое представление о направлении толкования правовых норм в процессе их применения.

Законодательная иерархизация целей, задач и социальных принципов правового регулирования внесет ясность в ситуацию, когда авторы самостоятельно «выводят» их из текста Конституции Республики Беларусь, международных договоров, нормативных правовых актов, ставят вопрос об их соотносимости.

Следующей мерой по стабилизации законодательства, минимизации доминирования инструментальности белорусского права, принципа приоритета закона в материальном смысле, является упорядочивание нормотворчества. На третьем Всебелорусском народном собрании Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко указал: «Пора уходить от чрезвычайности, от «ручного управления» экономикой и обществом» [6, с. 10]. Необходимость снижения, по мере реализации реформ, роли и веса в законодательстве актов, обеспечивающих оперативное управление, отмечается в юридической литературе. По мнению Председателя Конституционного Суда Республики Беларусь Г.А. Василевича: «Пока еще не вполне упорядочены отношения в области издания актов Президентом и законодательного регулирования тех же отношений Парламентом. Актуальным остается вопрос о соотношении кодексов и декретов, законов и декретов, законов и указов» [3, с. 10]. Пункты 15, 18 «Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь» также указывают на необходимость «обеспечения оптимального соотношения законов Республики Беларусь и декретов Президента Республики Беларусь», на необходимость использования последних «при особой необходимости в оперативном изменении правового регулирования общественных отношений» [7].

Для решения данных проблем следует четко определить юридическую силу и соотношение законодательных актов, регламентировать все аспекты их принятия, предусмотренные п. 33.3 «Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь», учитывая при этом оперативный характер декретов и указов, их необходимость лишь на переходном этапе развития Республики Беларусь. Необходимо разграничить компетенцию органов, принимающих законодательные акты в зависимости от успешности реформ в различных сферах жизнедеятельности общества, потенциальной потребности некоторых из этих сфер в оперативном вмешательстве, осуществленной стабилизации некоторых отраслей законодательства. Законодательство о нормотворчестве должно отразить тенденцию перерастания принципа приоритета закона в материальном смысле в приоритет актов высшего представительного органа власти, который будет реализован на самом конечном этапе периода реформ в Республики Беларусь.

Минимизации должна быть подвергнута и преемственно сохранившаяся чрезмерность в реализации принципа публичности права. Необходимость ликвидации этого проявления преемственности в политике и праве отметил в своем докладе на третьем Всебелорусском народном собрании Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко: «... государство, власть должны все в большей степени открывать возможности для проявления творческой инициативы и самоуправления... Государству надо смещать акцент с административных методов управления предприятиями и отраслями на экономические...» [6, с. 4, 10]. Президент также указал, что важно, чтобы «все большую роль играли такие структуры гражданского общества, как местные Советы, профсоюзы...» [6, с. 11].

На необходимость децентрализации государственного управления указывает и Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь Г.А. Василевич: «Важной задачей является развитие местного самоуправления. Эффект правового регулирования будет наибольшим при нахождении оптимального соотношения между централизованным и децентрализованным регулированием» [3, с. 12]. На перспективу постепенного снижения роли государства в государственном управлении и экономике указывает и первый заместитель главы Администрации Президента Республики Беларусь А. Рубинов [14, с. 5].

Таким образом, приоритетом государственной политики, целью правовых преобразований должно стать постепенное развитие местного самоуправления, расширение использования мер рыночного регулирования экономики.

В отличие от тех элементов преемственного развития в праве Беларуси, которые негативно влияют на его развитие, ряд принципов, сохранившихся в основе белорусского права, имеют позитивный характер. Прежде всего это принципы солидаризма и сочетания сильной власти Главы государства с представительными органами власти.

В быстро развивающемся мире XXI века всегда должна существовать гарантированная возможность оперативного вмешательства при неблагоприятных обстоятельствах развития общества. Такое воздействие на общественные процессы может оказать лишь единоначальный орган, наделенный законодательскими полномочиями, подконтрольными высшему представительному и законодательному органу. Характерная для государства и права Беларуси периодическая смена лидера во взаимодействии высших органов власти должна быть устранена в результате оптимизации полномочий Президента и Парламента, учитывающей снижение оперативного правотворчества Главы государства по мере достижения результатов реформ.

Отсутствие стабильности в современном глобальном мировом хозяйстве, быстрое развитие науки и технологий, опережающих способности профессиональной переориентации рабочей силы, требуют от государства социальных гарантий и реализации посредством правовых норм принципа социальной справедливости, солидарности к лицам, объективно требующим помощи общества.

Следовательно, сохранение и развитие принципов солидаризма и сочетания сильной власти Главы государства и представительных органов власти должно стать приоритетом политики в области нормотворчества Республики Беларусь и в XXI веке.

Выводы

1. На перспективы развития современного права негативное влияние оказывают:
 - преобладание нормативности над справедливостью в сущности права;
 - доминирование инструментальной и воспитательно-идеологической функций права;
 - наличие ценностной противоречивости в праве, приоритета закона в материальном смысле;
 - присутствие чрезмерности в реализации и понимании советских принципов публичности и социальной справедливости.

Позитивное влияние на развитие права имеют традиционные для права Беларуси принципы солидаризма, сочетания сильной власти Главы государства с представительными органами власти, гармоничного сочетания государственных, общественных и частных интересов в праве.

Законодатель должен принять необходимые меры по закреплению положительных тенденций в развитии права и ослаблению отрицательных.

2. Для устранения отрицательных проявлений преемственности в праве Беларуси необходимо кроме укоренения общегосударственной идеологии и стабилизации экономики внести следующие изменения в законодательство:

- стабилизировать законодательство путем оптимизации соотношения между законодательными актами, исходя из представления об оперативности декретов и указов, их необходимости лишь в период проведения реформ в Республике Беларусь.

- для устранения ценностной противоречивости права следует концептуально определить иерархию целей, задач и принципов его правового регулирования, регулирования отдельных отраслей права, институтов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамович, А.М. Законодательная деятельность Совета Республики: опыт и перспективы / А.М. Абрамович // Нормотворчество в Республике Беларусь: состояние и перспективы: материалы республ. науч.-практ. конф. – Минск, 2005. – С. 4 – 8.
2. Берман, Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Г.Дж. Берман / пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Изд-во МГУ: Издат. группа ИНФРА-М – НОРМА, 1998. – 624 с.

3. Василевич, Г.А. Конституционные нормы и принципы как основа национальной правовой системы / Г.А. Василевич // Конституция Республики Беларусь – основа преобразования государства и общества (к 10-летию Основного Закона): Материалы респ. науч. конф. Минск, 3 марта 2004 г. / редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) и др. – Минск: БГУ, 2004. – С. 3 – 17.
4. Калинин, С.А. Об информационном моделировании правовой системы / С.А. Калинин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.law.bsu.by/pub/11/kalinin5.pdf. – Дата доступа: 21.09.2006.
5. Лойко, Л.В. О государственной идеологии и национальной идее / Л.В. Лойко. – Минск: Амалфея, 2004. – 80 с.
6. Лукашенко, А.Г. Государство для народа: Доклад Президента А.Г. Лукашенко на третьем Всебелорусском народном собрании / А.Г. Лукашенко // СБ. Беларусь сегодня. – 2006. – 3 марта. – № 42. – С. 1 – 12.
7. О концепции совершенствования законодательства Респ. Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апреля 2002 г., № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 46. – 1/3636.
8. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Респ. Беларусь, 11 авг. 2003 г., № 359 // Нац. Интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2005. – Режим доступа: http://pravo.by/webnpa/text_txt.asp?RN=P30300359. – Дата доступа: 25.08.2006.
9. О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 // Нац. Интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2005. – Режим доступа: http://pravo.by/webnpa/text_txt.asp?RN=N10000361. – Дата доступа: 25.09.2006.
10. Об утверждении Программы социально-экономического развития Респ. Беларусь на 2001 – 2005 годы: Указ Президента Респ. Беларусь, 8 авг. 2001 г., № 427// Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2005.
11. Основные положения Программы социально-экономического развития Респ. Беларусь на 2006 – 2010 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://president.gov.by/press28530.html#doc>. – Дата доступа: 25.09.2006.
12. Панферова, Л.А. Актуальные вопросы подготовки обоснования необходимости принятия проектов нормативных правовых актов / Л.А. Панферова // Нормотворчество в Республике Беларусь: состояние и перспективы: материалы республ. науч.-практ. конф. – Минск, 2005. – С. 17 – 22.
13. Полякова, Н.Л. XX век в социологических теориях общества / Н.Л. Полякова. – М.: Изд-во «Логос», 2004. – 384 с.
14. Рубинов, А. Еще раз об идеологии / А. Рубинов // СБ. Беларусь сегодня. – 2006. – 28 июля. – № 140. – С. 4 – 5.

Поступила 14.03.2007