

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 351/354

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

канд. юрид. наук С.Г. ВАСИЛЕВИЧ
(Белорусский государственный университет, Минск)

Рассмотрены взгляды ученых относительно пределов правового регулирования общественных отношений, обращено внимание на существующие здесь проблемы, высказаны идеи и предложения, направленные на повышение эффективности правовых средств в области государственного управления.

Введение. Право в системе социальных норм остается важнейшим регулятором общественных отношений. В современных условиях в связи с последствиями мирового финансово-экономического кризиса возникает настоятельная потребность в осмыслении места и роли права и государства в преодолении негативных явлений в экономике, социальной сфере, искоренении коррупции и иных правонарушений. Анализ перспектив развития государства, осуществления им своих функций, законодательства должен способствовать развитию научных представлений в данной сфере, а также определению и решению практических задач, стоящих перед государством на данном этапе человеческой цивилизации.

Основная часть. Соответствие государства окружающему миру не достигается само по себе. Это процесс целенаправленных усилий по оптимальному воплощению стоящих перед ним задач, включая синхронизацию циклов развития государства, экономики, общества, права. Касаясь вопроса о развитии государства, полезно использовать позитивный зарубежный и национальный опыт, включая такие вопросы, как реализация приоритетов социальной политики, отражение социальной политики при утверждении и исполнении бюджета, вопросы труда, занятости, оплаты, государственной политики в сфере образования, науки, культуры.

Существуют различные толкования относительно определения права на достойный уровень жизни, поэтому важно выработать некий единый подход к раскрытию данной категории. Немаловажны для исследования вопросы о роли государства в разрешении социальных конфликтов, обеспечении стабильности, динамики социальных прав.

Что касается задач государства в экономической сфере, то здесь основной акцент можно было сделать на пределах государственного регулирования отношений в данной сфере, влиянии интеграционных процессов на развитие экономики, правовом стимулировании предпринимательской деятельности, социальной ответственности бизнеса, экономической деятельности на уровне местного самоуправления, проблеме противодействия легализации (отмыванию) незаконных доходов, экономической ответственности государства перед гражданами, субъектами хозяйствования в случае принятия необоснованных (незаконных) решений.

Актуальным остается аспект правоохранительной функции государства, включая вопросы оптимизации системы и полномочий органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, определения критериев оценки эффективности их деятельности, координации деятельности органов государственной власти по предупреждению правонарушений, оптимизации юридической ответственности на современном этапе, обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь. Особая роль здесь принадлежит судам, осуществлению ими правосудия на основе конституционных принципов и норм, норм международных договоров, ставших обязательными для Республики Беларусь. Уже эти названные аспекты показывают огромную роль права в развитии общества. «Социальная ценность права заключается не только в его специфически юридических свойствах – нормативности, формальной определенности, общеобязательности, но и в том, что право выступает как комплекс юридически гарантированных возможностей свободного выбора решений и действий субъектов общественных отношений, как система закрепленных законом субъективных прав граждан и организаций, обеспечивающих их творческую самодетельность» [1, с. 55].

Правовое регулирование имеет свои границы. Одним из самых сложных является вопрос о мере правового регулирования, о критериях с целью «определения объема и методов правового воздействия на общественные процессы, сознание и поведение людей» [2, с. 10]. В литературе отмечается, что право-

вую границу в самом общем виде можно охарактеризовать «как зону исключительного или смежного правового регулирования» [3, с. 9]. Важно точно определять границы «между правом и иными социальными регуляторами», «национальным и международным правом», «публичным и частным правом», что усиливает значение научного прогнозирования, применения «методов экстраполяции, программирования, моделирования, экспертных опросов», внедрения «показателей эффективности действия законов» [3, с. 9-13]. Наряду с недостаточностью правового регулирования в литературе совершенно справедливо указывается на недопустимость перегруженности законодательства, фиксации в нем правил, объективная потребность в закреплении которых отсутствует [4, с. 250]. Тема исключения избыточности правового регулирования постоянно затрагивается в публикациях маститых российских и белорусских ученых. Более того, как отметил доктор юридических наук В.Б. Исаков, излишества в праве вредны [5, с. 106]. Избыточность правового регулирования, его нестабильность, постоянная корректировка законодательства усиливают бюрократическую составляющую во взаимоотношениях государства, граждан, представителей бизнес-сообщества. Это влечет замедление экономического развития, увеличение затрат времени на преодоление бюрократических барьеров, подрывает доверие граждан к власти, формирует у них мнение о неэффективности государственного управления. Есть еще один важный аспект, который необходимо учитывать: излишества в сфере правового регулирования, запутанность актов законодательства, их множественность по одному и тому же вопросу, противоречивость способствуют коррупционным правонарушениям (преступлениям).

Конечно, новые вызовы общественного развития предполагают принятие новых актов законодательства, их обновление. На определенном этапе развития совершенствование правовой системы, ее нормативной составляющей необходимо. Например, по вопросу внедрения информационных технологий, юридической регламентации (охраны и защиты) соматических прав, укрепления государственного суверенитета, функционирования межгосударственных образований, расширения сферы частного права и т.д. По образному сравнению Ю.А. Тихомирова, право в любом случае «соучастник» управления, ключевым является лишь вопрос его роли в этом процессе [6, с. 9]. Именно по этой причине мы не можем полностью согласиться с высказанным мнением о том, что при увеличении количества законов эффективность правового воздействия снижается [7, с. 106].

Республика Беларусь определена в Конституции как правовое государство. Это предполагает оптимизацию правового воздействия в области управления. Ведь граждане рассчитывают на хорошее управление, для которого характерно разумное (сбалансированное) сочетание права и иных социальных регуляторов.

По мнению С.С. Алексеева, право является функциональной системой и поэтому ее строение отражает те функции, которые осуществляются по отдельным направлениям правового регулирования [8, с. 51]. Полагаем, что важным фактором оптимизации правового регулирования является подготовка и утверждение на уровне Главы государства новой (современной) Концепции развития национального законодательства. Утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь [9] во многом себя исчерпала, на наш взгляд, она уже не отвечает новым требованиям времени. Важно, чтобы Концепция стала основой для нормотворческих органов, чтобы с ней сверяли направления нового этапа совершенствования законодательства. В Концепции следует более основательно предусмотреть внедрение в отраслевом законодательстве конституционных принципов и норм. Ориентация на принципы позволяет укрепить системные связи в рамках законодательства. Рациональной является высказанная Б.В. Дрейшевым еще в советский период идея о том, что создание отдельной нормы не является самоцелью. Важна не только связь этой нормы и результата ее действия, но и системы права и системы правовых отношений [10, с. 13]. На наш взгляд, в таком контексте можно утверждать о комплексном (системном) воздействии права на общественные отношения. Важно, принимая отдельные акты, видеть весь спектр социальных связей и перспективы их развития.

Ведомственные акты составляют преобладающую часть национального законодательства. Это вполне допустимо, но важно, чтобы они точно воспроизводили нормы законодательных актов. Помощь в этом может оказать практика официального толкования законов, декретов, указов Президента Республики Беларусь. Не исключаем делегирования соответствующего права иным органам, однако аутентическое толкование должно обладать юридическим верховенством. Это же касается и тех случаев, когда Глава государства поручает Конституционному Суду дать толкование его декретов и указов, связанных с реализацией гражданами их прав и свобод. Указанное полномочие Конституционного Суда предусмотрено Декретом Главы государства от 28 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» [11].

Полезно было бы провести инвентаризацию действующих нормативных правовых актов, относящихся к отдельным отраслям, и в их рамках касающихся отдельных институтов, наиболее важных сфер. В перспективе в целом необходимо провести чистку законодательства с целью избавления от множественности актов, особенно одного уровня, посвященных регулированию одной группы общественных отношений. Начинать такую работу можно было бы с составления в рамках министерств, государственных комитетов соответствующего перечня актов, последующего их анализа и замены укрупненными актами.

Как отмечает Л.С. Явич, реализация права является способом его бытия. Право ничто, если оно не реализуется в деятельности людей, их организаций [12, с. 201]. Для современного государственного управления характерно упорядочение административных процедур, широкое применение информационных технологий. Это способствует реализации права.

По справедливому замечанию Ю.А. Тихомирова, «для эффективного применения методов публично-правового регулирования важен комплексный подход. Именно согласованное использование методов различных отраслей публичного права дает наибольшие социально-экономические результаты. С одной стороны, это обеспечивает их концентрацию применительно к тем или иным объектам воздействия, а с другой стороны, гибкое использование с учетом меняющихся ситуаций» [6, с. 91]. При этом он подчеркивает важнейшее значение сочетания конституционного права как нормативного ориентира и норм других отраслей права, правильного комбинирования норм разных отраслей при решении схожих вопросов, сочетания национального и международного права [6, с. 92].

В силу сохраняющихся проблем в сфере нормотворчества, полагаем, будет полезным больше внимания уделить совершенствованию организации этой работы. Необходимо научиться стратегическому и комплексному планированию. Ряд субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, пассивны, не вносят свои предложения в виде проектов, что могло бы создавать определенную разумную конкуренцию и тем самым содействовать улучшению содержания (качества) законов (законодательных актов). Полезно было бы на уровне закона закрепить правила о реализации нормотворческой инициативы. Сейчас лишь часть этого сегмента (вопросы, касающиеся права законодательной инициативы) решены в Законе Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», регламентах палат Парламента.

Полезно сформировать банк идей граждан, в том числе ученых, по совершенствованию законодательства. Ведь сегодня много защит диссертаций, однако высказанные в них идеи уходят, что называется, «в песок». Они редко берутся структурами, занятыми нормотворческой деятельностью, на учет.

Проекты законов, поступающие в Парламент, необходимо направлять заинтересованным организациям, обеспечивая возможность для внесения предложений. Инициаторы проектов законов, иных нормативных актов могли бы предварительно «обкатывать» их с целью выяснения позиции специалистов в соответствующей области. В этой связи полезно было бы по образцу ряда государств ввести правило об обязательном рассмотрении в Парламенте тех общественных инициатив, которые соберут определенное число подписей в Интернете. Похожая практика действует, например, в Великобритании. Нужно разработать порядок официальной регистрации тех, кто хочет стать участником такой системы. Практика размещения проектов законов в Интернете пока еще слаба. Каждый может направить свое предложение или поправку. Такой механизм коллективного отбора оптимальных решений должен стать нормой на всех уровнях.

Депутаты (члены) Парламенты, депутаты местных представительных органов, хотя бы областного и базового уровней, обязаны иметь собственные веб-страницы для общения со своими избирателями. Это обеспечит не только политическое участие избирателей в управлении страной, в формировании позиции членов парламента (других своих представителей), но и повышение авторитета Парламента, депутатов. Надо сказать, что кандидаты на выборные должности вполне могут использовать интернет-технологии для повышения своего рейтинга и победы на выборах.

Яркий пример активного поведения граждан в Интернете – обсуждение вопросов о смертной казни, о конфискации автомобилей за управление транспортом в нетрезвом состоянии.

Важен анализ правоприменительной практики, особенно судебной. Должна возрасти роль в этом Конституционного Суда. У него есть права в этой сфере. При осуществлении Конституционным Судом проверки конституционности закона в порядке предварительного или последующего контроля надо также проверять его на коррупциогенность.

Полезно внедрить оценку работы министерств не только по экономическим показателям, но и по эффективности реализации законодательных актов, по тому, как выстраивается правовая пирамида в соответствии с принятыми законодательными актами.

Совет Республики мог бы «отрабатывать» (готовить) рекомендательные акты для местных Советов депутатов по наиболее сложным сферам правового регулирования, которые были бы своего рода моделью для принятия ими своих решений, тем самым оказывали бы им помощь в реализации полномочий и обеспечивали единство при реализации законов. Естественно, важно при этом не посягать на закрепленные в Конституции и законах полномочия органов местного самоуправления.

Полагаем, что право должно и далее играть свою позитивную, созидательную роль. На это должны быть направлены усилия специалистов в области нормотворческой и правоприменительной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тихомиров, Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю.А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2010. – 400 с.
2. Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений : материалы науч. семинара. – М. : Научный эксперт, 2012. – Вып. 1-2. – 248 с.
3. Границы правового регулирования : науч.-практ. пособие / отв. ред. И.В. Плюгина, Е.В. Черепанова; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – М. : ИД «Юриспруденция», 2011. – 184 с.
4. Лексин, И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы / И.В. Лексин. – М. : Ленанд. – 2014. – 432 с.
5. Исаков, В.Б. Сверх меры – вредно / В.Б. Исаков // Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений : материалы науч. семинара. – М. : Научный эксперт, 2012. – Вып. 1-2. – 248 с.
6. Тихомиров, Ю.А. Управление на основе права / Ю.А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2007. – 485 с.
7. Глигич-Золотарева, М.В. Метафоры правового регулирования / М.В. Глигич-Золотарева // Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений : материалы науч. семинара. – М. : Научный эксперт, 2012. – Вып. 1-2. – 248 с.
8. Алексеев, С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит.-ра, 1975. – 258 с.
9. О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 46. – 1/3636.
10. Дрейшев, Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении / Б.В. Дрейшев. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та. – 1979. – 176 с.
11. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь : Декрет Президента Респ. Беларусь, 26 июня 2008 г., № 14 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 158. – 1/9829.
12. Явич, Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 286 с.

Поступила 04.09.2014

PROBLEMS INCREASE EFFECTIVENESS LEGAL MEANS IN PUBLIC ADMINISTRATION

S. VASILEVICH

The article discusses the views of scholars regarding the limits of regulation of public relations, called attention to existing problems, put forward ideas and proposals aimed at improving the efficiency of legal remedies in the field of public administration.