



ЭКОНОМИКА И ПРАВО

В.И. ЕРМОЛОВИЧ

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ (Часть 2. Начало в № 4 2003 г.)

Органом законодательной власти Республики Беларусь в соответствии со ст. 90 Конституции является парламент — Национальное собрание Республики Беларусь. Парламент состоит из двух палат — Палаты представителей и Совета республики [1, 71].

В составе Палаты представителей 110 депутатов. Избрание депутатов Палаты представителей в соответствии со ст. 91 Конституции Республики Беларусь осуществляется на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании [1, 71].

Совет республики является палатой территориального представительства. Избрание осуществляется тайным голосованием на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и г. Минска. Таким образом, избирается по 8 членов Совета Республики, а еще 8 — назначаются Президентом Республики Беларусь.

Концепция двухпалатного парламента весьма популярна и нашла широкое применение в мировой практике парламентского строительства. Мы согласны с мнением, высказанным профессором Г.А. Василевичем, что двухпалатный парламент при разграничении полномочий палат позволяет увеличить представительство населения в нем и сэкономить средства налогоплательщиков, повысить эффективность работы парламента, обеспечить учет интересов органов территориального самоуправления и реально обеспечивает проведение принципа разделения властей, что содействует стабильности в государстве [6, 545].

Введение двухпалатного парламента позволяет обеспечить преемственность законодательной и представительной власти прежде всего путем обновления части ее состава через 2—3 года при общем сроке полномочий палаты 4—6 лет [6, 545].

Основные функции любого парламента — законотворческая, распорядительная и контрольная. Следует иметь в виду, что принятие законов — дело обеих палат, но законотворческий процесс в соответствии со ст.ст. 99 и 100 Конституции

Виктор Иванович ЕРМОЛОВИЧ, кандидат исторических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и международного права, зам. декана факультета права БГЭУ.

Республики Беларусь всегда начинается в Палате представителей. Многие другие полномочия являются исключительными полномочиями каждой из палат парламента.

Полномочия Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь в соответствии со ст. 97 Конституции сводятся к: рассмотрению проектов законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о толковании ее; рассмотрению проектов законов; внесению предложений о проведении референдума и назначению выборов президента; рассмотрению вопросов об отставке и досрочном освобождении от должности, смещении с должности президента; делегированию президенту законодательных полномочий; Палата представителей может принимать решения по другим вопросам, если это предусмотрено Конституцией [1, 74–75].

Полномочия Совета республики в соответствии со ст. 98 Конституции Республики Беларусь сводятся к следующему. Совет республики: одобряет или отклоняет принятые Палатой представителей проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, проекты иных законов; обладает обширными полномочиями при решении кадровых вопросов; обладает рядом полномочий по отношению к местным Советам. Так, он вправе отменять решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству; принимать решения о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом [1, 75–76].

Парламент Республики Беларусь, наряду с главой государства и местными органами власти страны, является представительным органом, что отражено в ст. 90 Конституции Республики Беларусь.

Судебная власть является самостоятельной ветвью государственной власти. Система судебной власти Республики Беларусь базируется на демократических принципах судостроительства правового государства, которые закреплены в ст.ст. 8, 10 и 11 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. [7, 8–9].

Судебная власть в Республике Беларусь в соответствии со ст. 109 Конституции страны принадлежит судам. Система судов строится на принципах территориальности и специализации. Конституцией установлен запрет на образование чрезвычайных судов [1, 83].

При осуществлении правосудия судьи независимы и подчиняются только закону. Ст. 110 Конституции Республики Беларусь гласит, что любое вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону.

Судебная власть осуществляется общими, хозяйственными и другими судами, предусмотренными Конституцией страны. В системе общих и хозяйственных судов допускается создание соответствующих специализированных коллегий, а также специализированных судов: по делам несовершеннолетних, семейным делам, административные, налоговые, земельные и др.

Судебное разбирательство дел во всех судах Республики Беларусь открытое (ст. 114 Конституции Республики Беларусь), правосудие осуществляется на основе состязательности и равенства сторон в процессе, судебные постановления на основе ст. 115 Конституции страны являются обязательными для всех граждан и должностных лиц страны.

В законе от 13 января 1995 г. “О судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь” определена система судов страны, организация их деятельности, сформулированы задачи судов, закреплены принципы отправления правосудия и статус судей.

Конституция Республики Беларусь впервые в истории белорусской государственности предусмотрела создание Конституционного суда Республики Беларусь (ст. 116 Конституции). Конституционный суд Республики Беларусь действует с 1994 г., он сформирован из двенадцати судей, 6 из которых назначаются президентом страны, а 6 — Советом республики.

Главной задачей Конституционного суда Республики Беларусь является контроль за конституционностью нормативных актов действующих в государстве [1, 84], что свидетельствует, на наш взгляд, в пользу формирования новой, четвертой по счету ветви власти в стране.

Институт конституционного правосудия существует в большинстве экономически и политически развитых, демократических государств. Реализация идеи правового государства, где законодательно обеспечивается верховенство права и где главным его источником является Конституция, требует наличия института конституционного контроля.

Термин “четвертая власть” начал широко тиражироваться в отечественных средствах массовой информации в период горбачевской “перестройки”. Он отождествлялся с влиянием средств массовой информации на умы многомиллионного электората, но к теории государственного строительства и управления прямыми отношениями не имел. Прессу и иные средства массовой информации можно отождествлять только с общественной властью.

Спустя несколько лет, в 90-е гг. XX в., в отношении отечественной теории государственного управления рядом ученых было высказано научно-обоснованное мнение о том, что в современных условиях идет формирование новой, четвертой ветви государственной власти — контрольной [8, 89—93; 9, 212; 10, 10—18; 11, 358—374]. Разговор шел об органах конституционного контроля, прокурорском надзоре, контрольных и счетных палатах и других специализированных органах государственного контроля. В этой связи отметим, что в конституциях восьми из пятнадцати стран Европейского союза (Австрия, Ирландия, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия, Финляндия, Швеция) данное правовое явление получило юридический статус, как в конституциях Республики Беларусь и большинства стран СНГ.

В Конституции Швеции компетенцию контрольной власти регламентирует глава 12, которая состоит из восьми параграфов. Важным органом государственного контроля в стране, согласно § 1, главы 12 Конституции Швеции является Конституционная комиссия. Она должна “проверять исполнение министрами своих служебных обязанностей и ведения правительственных дел. Комиссия имеет право истребовать с этой целью протоколы, относящиеся к решению правительственных дел, и документы, касающиеся этих дел...” [2, 721—722].

Ст. 100 Конституции Итальянской Республики гласит: “Государственный совет является консультативным органом в юридической и административной областях, а также органом охраны законности в административной сфере.

Счетная палата осуществляет предварительный контроль законности актов правительства, а также последующий контроль исполнения государственного бюджета. Она участвует в установленных законом случаях и формах в контроле за финансовой деятельностью организаций, которым государство содействует в обычном порядке.

Закон обеспечивает независимость от правительства обоих учреждений и их членов” [2, 439].

Для Конституции Республики Польша 1997 г. также характерно правовое закрепление четвертой ветви власти. В соответствии со ст. 202—206 ее роль по форме и содержанию отождествляется с институтом Верховной палаты контроля. Ст. 202 Конституции Польши гласит: “Верховная палата контроля является высшим органом государственного контроля. Верховная палата контроля подчиняется Сейму (парламенту — прим. В.Е.). Верховная палата контроля работает на принципах коллегиальности” [4, 90]. В соответствии со ст. 203 Конституции “Верховная палата контроля контролирует деятельность органов правительственной администрации, Национального банка Польши, государственных юридических лиц и других государственных организационных единиц с точки зрения законности, бережливости, целесообразности и добросовестности. Верховная палата контроля может контролировать деятельность органов местного самоуправления, коммунальных юридических лиц и других

коммунальных организационных единиц с точки зрения законности, бережливости и добросовестности...” [4, 90].

Важнейшим принципом Конституции Республики Беларусь 1994 г. является принцип разделения ветвей власти, который закреплен в ст. 6 Основного закона страны. Согласно ст. 6 Конституции Республики Беларусь государственная власть в стране “осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную” [1, 49].

Вместе с тем, в VI разделе Конституции Республики Беларусь, который озаглавлен “Прокуратура. Комитет государственного контроля” закреплено наличие особой конституционно узаконенной четвертой ветви власти “контрольно-надзорной”.

В Республике Беларусь к органам государственного контроля и надзора относятся Конституционный суд, Комитет государственного контроля и прокуратура. Их функции определенным образом разграничены.

Закон о Конституционном суде Республики Беларусь конкретизирует положения ст. 116 Конституции Республики Беларусь.

Главной задачей Конституционного суда Республики Беларусь является контроль за конституционностью нормативных актов действующих в государстве [1, 84].

Глава 8 Конституции Республики Беларусь посвящена вопросу регламентации полномочий Комитета государственного контроля. В ст. 129 Конституции указаны основные задачи Комитета государственного контроля, такие как осуществление государственного контроля за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов президента, парламента, правительства и других государственных органов, регулирующих отношения собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения [1, 88].

В законе от 9 февраля 2000 г. “О Комитете государственного контроля Республики Беларусь” определены основные направления деятельности Комитета государственного контроля и его территориальных органов.

Особое место в системе органов государственной власти занимает прокуратура. Действующее законодательство определяет задачи и правовой статус органов прокуратуры. Конституция и закон от 29 января 1993 г. “О прокуратуре Республики Беларусь” определяют цели и направления деятельности прокуратуры. Ее деятельность направлена на обеспечение верховенства закона, укрепление законности в деле обеспечения прав и свобод граждан, законных интересов государства, субъектов хозяйствования, учреждений, организаций, общественных объединений [12].

В соответствии со ст. 125 Конституции Республики Беларусь прокуратура призвана осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативно-правовых актов министерствами, ведомствами, подведомственными им органами, предприятиями, а также местными представительными и исполнительными органами, должностными лицами и гражданами [1, 87].

Обязанность по осуществлению такого надзора возлагается на Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров.

Прокуратура осуществляет также надзор за исполнением законов при расследовании преступлений, соответствием закону судебных решений по гражданским, уголовным делам и делам об административных правонарушениях, а в случаях, предусмотренных законом, проводит предварительное следствие.

Прокуратура представляет собой единую, централизованную систему, которую возглавляет Генеральный прокурор Республики Беларусь. Он назначается на должность президентом страны с согласия Совета Республики. Все нижестоящие прокуроры назначаются Генеральным прокурором Республики Беларусь.

Исходя из функций Комитета государственного контроля и прокуратуры, мы вправе сделать вывод, что указанные государственные органы образуют единую

контрольно-надзорную четвертую ветвь власти, которая характеризуется общими признаками: целостностью, приоритетом общего над частным, взаимосвязью и взаимозависимостью.

Следовательно, под системой органов государственной власти следует понимать целостную, внутренне взаимосвязанную и сбалансированную, оптимально необходимую совокупность органов государственной власти, призванных реализовывать функцию государства.

Мы в значительной степени разделяем точку зрения профессора В.А. Кучинского, изложенную в статье “О месте Конституционного суда Республики Беларусь”. “Специфика контрольной власти состоит в том, — отмечает В.А. Кучинский, — что она имеет комплексный характер, т.е. осуществляется несколькими (например, в Республике Беларусь — тремя) органами, объединенными общей целевой установкой. Этим она напоминает судебную власть, которая также включает в себя несколько разновидностей судебных учреждений (общие суды, хозяйственные суды, военные суды).

Органы контрольной власти независимы в осуществлении своих функций и в этой деятельности не подчинены каким-либо другим органам. Их независимость является одним из важнейших оснований обособления данной ветви власти” [8, 90]. Однако опыт некоторых стран Европейского союза (Австрия и Швеция) показывает, что контрольная власть может осуществляться не только несколькими органами объединенными общей целевой установкой, как в Республике Беларусь, но и одним многофункциональным институтом государственной власти.

В отличие от ведомственного контроля и надзора, который осуществляется органами государственного управления, контрольная власть в лице особых органов государственного контроля и надзора организационно и функционально обособлена от других ветвей власти, занимает самостоятельное место в системе органов государственной власти.

Система органов государственной власти Республики Беларусь по действующей Конституции обладает, на наш взгляд, атрибутами президентской республики. Президент Республики Беларусь является главой государства и исполнительной власти. Исполнительную и распорядительную власть в Республике Беларусь осуществляет правительство — Совет Министров, который является центральным органом государственного управления. Ст. 107 Конституции Республики Беларусь дает основание считать, что к компетенции правительства относятся основные направления внутренней и внешней политики страны, которые не отнесены к ведению других государственных органов. Данное положение соответствует нормам зарубежной практики государственного строительства. Например, ст. 20 Конституции Французской Республики гласит: “Правительство определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находится администрация и вооруженные силы...” [13, 415]. В ст. 146 Конституции Республики Польша записано следующее: “Совет Министров проводит внутреннюю и внешнюю политику Республики Польша. Ведению Совета Министров подлежат вопросы политики государства, не закрепленные за другими государственными органами и органами территориального самоуправления” [14, 712]. Однако на практике вопрос компетенции Правительства Республики Беларусь и других институтов государственной власти и управления недостаточно отрегулирован, что может породить кризисную ситуацию и даже привести к отставке правительства. Этот вопрос, на наш взгляд, требует четкого законодательного регулирования.

Кроме того, назрела неотложная необходимость ввести в отношении высших должностных лиц Республики Беларусь институт конституционной ответственности за нарушение норм Конституции и законов Республики Беларусь. В настоящее время высшие должностные лица Республики Беларусь несут лишь уголовную и дисциплинарную ответственность за совершаемые противоправные действия.

Следует сформировать и юридически закрепить в Конституции Республики Беларусь государственный институт по защите прав человека и гражданина. Возможен американский вариант в виде Комиссии по гражданским правам, действующей при Президенте США. Приемлем и европейский вариант института Уполномоченного по правам человека, который полностью подотчетен в своей деятельности парламенту страны. Например, Уполномоченный по правам человека в соответствии с Конституцией Республики Польша 1997 г. в своей деятельности самостоятелен и независим от других государственных органов.

Литература

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями): Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. Мн., 1997.
2. Конституции государств Европейского союза. М., 1999.
3. *Василевич Г.А.* Органы государственной власти Республики Беларусь. Мн., 1999.
4. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // Проблемы конституционализма: Сб. науч. тр. / Под ред. М.Ф. Чудакова и А.Е. Вашкевича. Мн., 1998. Вып. 3.
5. Правовые системы: история и современность. Мн., 2001.
6. *Василевич Г.А.* Конституционное право Республики Беларусь. Мн., 2002.
7. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. Мн., 2000.
8. *Кучинский В.А.* О месте Конституционного суда Республики Беларусь в системе разделенных властей // Весн. Канстытуц. суда Рэсп. Беларусь. 1996. № 1.
9. *Сильченко Н.Ф.* О верховенстве закона в условиях разделения властей // Правотворч. деятельность в Респ. Беларусь. Мн., 1997.
10. *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4.
11. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 1999.
12. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. № 10. Ст. 95.
13. Конституции государств Европы. В 3 т. М., 2001. Т. 3.
14. Конституции государств Европы. В 3 т. М., 2001. Т. 2.

Л.И. ПАНКРУТСКАЯ

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ

Устойчивое экономическое развитие невозможно без решения экологических проблем, поэтому человек постоянно должен оценивать масштаб и целесообразность воздействия своей деятельности на окружающую природную среду. В современных условиях необходимо считаться не только с экономическими интересами производителей, но и с экологическими интересами общества, включая принципы экологической безопасности, сохранения качества окружающей среды и защиты здоровья населения.

Односторонняя направленность хозяйственной деятельности на достижение экономических результатов без учета экологических требований не может обеспечить устойчивое развитие общества. Поэтому одна из главных целей экологической политики как неотъемлемой части общей социально-экономической политики государства состоит в обеспечении достижимого снижения воздействия хозяйственной деятельности на окружающую природную среду.

Существенную роль в уменьшении экологической напряженности должно сыграть развитие и совершенствование организационных форм проведения экологического контроля как за действующим, так и проектируемым производством, где