

СЕКЦИЯ 6. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.А. Головки

НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

1. Разработка и принятие законов – важнейшая функция любого государства, так как в них заложена определенная политика. Такую работу органы законодательной власти осуществляют постоянно: они обновляют, отменяют устаревшие законодательные акты или принимают новые. Сложности и трудности осуществления законотвoрчества состоит в выявлении необходимости и разработки новых законов, с одной стороны, и отсутствии в парламенте высококвалифицированных юридических научных кадров, с другой. Несмотря на противоречия, правовая наука должна развиваться стабильно, независимо от отдельных политических руководителей. Законы устанавливают порядок и справедливость в обществе и государстве по самым важным жизненным позициям. Именно по правилам Конституции и законов закрепляются и устанавливаются основы общественного строя, приоритет личности перед государством, структура государственного устройства и взаимоотношения между различными ветвями власти, суверенитет народа, нации и государства, правовой статус человека и гражданина и другие устои жизни общества и государства.

2. Разработка и закрепление важнейших институтов общества и государства требуют высокого качества законов, основанных на правовой, экономической и социальной науках. Должны быть точные расчеты, научные обоснования каждого нового положения, экономических и моральных выгод закона, стыковка его с действующим законодательством, сохранение оправдавших на практике правил и положений, закрепленных в ранее действующем законодательстве, соответствие новых законов Конституции, выражение в них воли народа, демократичности, высокой нравственности и культуры, четкое соблюдение юридической терминологии, структуры и логической последовательности, стиля, грамотности и справедливости.

Закон всегда ассоциируется с правдой и справедливостью. Поскольку в ныне действующей Конституции ставятся глобальные программные проблемы о формировании демократического социального правового нейтрального государства и гражданского общества, ученые-юристы и политологи должны разработать теоретические основы этих понятий, парламент должен их умело оформлять и внедрять в конкретные нормы законов и контролировать их исполнение.

Законы должны быть реальными, гарантированными, а не декларативными.

Они должны быть законными по содержанию, по порядку их подготовки и принятия.

Борясь за качество закона, необходимо было бы изучить и определить перечень общественных отношений, которые регулировались бы только законами. Это сделать трудно, но приложить усилия в данном направлении необходимо.

3. После учреждения президентской власти в республиках бывшего Союза СССР, в том числе и в Республике Беларусь, наметилась тенденция бурного развития “указного права”, что в ряде случаев поставило указ выше закона и даже самой Конституции.

В Республике Беларусь не в такой степени как в России, но все же заметен процесс постепенного вытеснения закона “указным правом” Президента.

Наука конституционного права отрицательно относится к введению в 1996 году в статье 137 Конституции Республики Беларусь следующего правила: "В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом". В самой формулировке отсутствует ясность мысли, нет даже упоминания о предоставлении таких прав Президенту. Введение настоящего правила, ущемляющего демократию и законодательную власть, не диктовалось условиями мирной жизни. В правовом государстве приоритет отдается закону и парламенту.

4. Чем диктуется необходимость в существенном изменении законодательства государства? Движущими силами совершенствования законодательства являются экономические и социальные изменения в обществе, выдвигаемые жизнью новые программные установки, задачи, функции государственных органов и общественных формирований, внедрение устойчивых правовых начал в основные сферы жизни, расширение демократии, укрепление законности и правопорядка, внутреннее и международное положение государства. Это те исходные позиции, которые должны учитываться субъектами законодательной власти.

5. Проведение правовых реформ почти всегда связано с изменениями структуры государственного аппарата, компетенции его различных подразделений и их взаимодействия, что требует вдумчивого научного подхода к разработке правовых норм, обоснованных штатов, просчета материальных затрат, а возможно, и предварительного проведения научных экспериментов в государственном строительстве с целью выбора лучшего варианта. Осуществление подобных реформ всегда отражается болезненно, так как связано с ухудшением жизни людей, перемещением государственных служащих, снижением эффективности госаппарата, замедлением хода развития общества.

Право – это слуга экономики и политики. От совершенства законов и иных нормативных актов зависит достижение намеченной цели, степень эффективности развития общественных процессов. Несовершенные нормы права тормозят, препятствуют развитию предполагаемых общественных процессов, например, развитию демократии, ее эффективности.

6. Не оправдана наукой и международной практикой трансплантация в нашу правовую систему и государственный аппарат зарубежных норм права и государственных органов с надеждой их "приживания". Нельзя подгонять наш государственный аппарат под надуманные законы. Настоящее положение убедительно обосновал в свое время французский просветитель Монтескье. Содержание закона он выводил из "духа народа", его свойств. По его мнению, закон должен служить лишь тому народу, для которого он издан и в котором отражен дух данного народа.

Не было необходимости в переименовании Верховного Совета Республики Беларусь в Национальное Собрание. Для нашего народа слово "Совет" понятное и близкое. Почему Совет Республики как высшая палата парламента избирается не гражданами, а депутатами районных и городских (городов областного подчинения) Советов депутатов, а часть из них (8 членов Совета Республики) назначается Президентом Республики Беларусь? Этим самым нарушена устоявшаяся демократическая традиция белорусского народа – самостоятельно избирать депутатов высшего представительного, законодательного органа государства, контролировать их деятельность и отзывать тех из них, которые не оправдывали их доверия или совершали действия, порочащие представитель власти. Настоящая практика была более демократическая по сравнению с нововведением.

Усматривается также порочность в привнесённом в нашу Конституцию чужеземного слова "Премьер-министр". Ведь гораздо проще и понятнее назвать эту должность "Председатель Совета Министров".

В ноябре 1996 г. были внесены в Конституцию Республики Беларусь и другие положения иностранного происхождения, которые не украсили наш Основной Закон. Причиной является превалирование субъективных факторов над научными правовыми основами.

7. Целесообразно было бы поручать, а возможно и обязывать соответствующие научные юридические центры или небольшой коллектив ученых подготовить нужный для государства проект закона. Такой путь проще, демократичнее и во много профессиональнее. Качество же проектов законов будет значительно выше по сравнению с их подготовкой депутатами постоянных комиссий Палаты представителей. Будет возрастать и авторитет ученых.

Желательно добиться такого положения, чтобы ни один новый закон не выходил в свет без “благословения” его профессиональными учеными юристами. В окончательных проектах правовых документов должны стоять подписи их творцов-юристов. Только таким путем можно добиться высокого качества законов.

Нельзя допускать такого положения, чтобы проекты законов, определенных в Конституции, подготавливались и принимались несвоевременно. В принятой в 1994 г. Конституции был установлен двухгодичный срок, в течение которого должны были приняты многие новые законы. Законодатель же и по ныне не выполнил предписания Конституции. Кто же должен нести ответственность за подобную бездеятельность?

8. В Конституции не должно быть безымянных статей, глав и разделов. В разделе 1-м “Основы конституционного строя” нет четкого определения Концепции строя, который закреплен или к которому мы должны стремиться. Это же одни из принципиальных вопросов.

Президент Республики Беларусь довольно обстоятельно высказался в апреле 1998 года по поводу общественного строя, который следовало бы создать нашему народу. По его мнению, таким строем мог бы быть обновленный социалистический строй с широко развитыми рыночными отношениями. Но здесь последнее решающее слово за народом, только он может определить свой путь развития путем референдума.

У нас недостаточно развито текущее законодательство, детализирующее положения первого раздела Конституции Республики Беларусь – “Основы конституционного строя”. Получается разрыв между теоретически обоснованными и закрепленными в Конституции положениями об общественном строе, полновластии народа, демократическом социальном правовом государстве, другими важными конституционными позициями и текущим законодательством. Особое внимание следовало бы уделить раскрытию полновластия народа и путей его реализации. Для решения этой проблемы необходимо четкое теоретическое обоснование и подготовка добротного закона о правовом статусе народа Беларуси.

9. Весьма важным в законотворческой практике является определение названия закона и его структура. Название должно кратко, но емко и точно отражать содержание закона. Структура же закона должна отвечать требованиям логической научной последовательности. Например, если в законе закрепляется статус какого-либо государственного органа, то последовательность его изложения должна быть примерно такой: общие положения, порядок образования и структура органа, его функции и компетенция, основные формы и методы деятельности, формы издаваемых актов и взаимоотношения этого органа с различными звеньями государственного аппарата и общественными объединениями, заключительные положения, если в этом есть необходимость.

10. Следовало бы подумать о совершенствовании организационной работы постоянных комиссий, служб парламента и администрации Президи-

денга в направлении их взаимодействия при подготовке проектов законов. Отсутствие единого центра и ответственных должностных лиц за проведение всей оперативной работы в области законодательного процесса приводит к задержке подготовки проектов правовых документов, направлению замечаний на проекты в различные государственные органы.

Кроме того, законотворчество нередко подвергается чрезмерной газетной атаке – яркой, порою эффективной, но по сути юридически неграмотной, неточной. К такой “критике” следует относиться с особой осторожностью.

11. Поскольку идет процесс сближения Республики Беларусь с Российской Федерацией и иными государствами, входящими в СНГ, нашим депутатам и юристам должна быть обеспечена возможность ознакомления с законодательством данных государств с целью выработки единых позиций в нормативных актах, регулирующих важные, однотипные принципиальные отношения, разработки совместных модельных кодексов и иных законодательных актов.

12. При проведении законотворчества следует больше вести научные поиски не в сфере совершенствования законодательства, а в сфере реализации положений обновленной Конституции и действующего законодательства. Мы имеем множество законов и низкий уровень законности.

Какими бы добросовестными и внимательными не были депутаты, они не в состоянии предвидеть разнообразия жизненных ситуаций, которые могут произойти. И если они возникают, то в таких случаях нельзя упрекать законодателя в допущении ошибки и признавать данный нормативный акт несовершенным. Просто следует его умело и своевременно толковать. Желательно, чтобы законодательные органы (палаты национального Собрания и Президент) проявляли больше активности и гибкости в аутентическом толковании действующего законодательства, а не в издании множества нормативных актов, которые растворяют интерес к праву, подрывая его авторитет. “Излишнее обилие законов убивает закон”, сказал один мыслитель. Положительная практика в этом вопросе имела широкое распространение в Болгарии до 1990 года.

13. Теоретический уровень Конституции Республики Беларусь и иных нормативных актов во многом зависит от уровня развития науки и конституционного права, иных правовых и смежных общественных наук, а также владения и использования этих наук в правотворческой деятельности государства.

Для достижения организованности и функционирования прямых форм демократии желательно разработать и принять закон об общественных самодетельных организациях в Республике Беларусь, определив их виды, принципы, компетенции, основные направления и формы деятельности, взаимоотношения самодетельных организаций с государственными органами и общественными объединениями.

При обновлении законодательства следовало бы обратить внимание на совершенство правовых норм, регулирующих взаимоотношения между элементами (и их субъектами) политической системы общества в центре и на местах, так как от этого зависит эффективность управления.

Конституционные положения должны четко проводиться не только в отраслевом законодательстве, но и обеспечивать оптимальную взаимную согласованность реализации различных отраслей законодательства при одновременном решении комплексных вопросов.

Законодательно следовало бы принять решительные шаги в организационно-правовом укреплении местных Советов депутатов.

14. Государственная власть должна быть сильной не только в центре, но и на местах. Необоснованное отделение исполнительных комитетов с их уп-

рвлениями и отделами от местных Советов депутатов под девизом создания "президентской вертикали" привело к бесправию и беспомощности Советов на местах. Настоящую ошибку следует немедленно устранить, изменив Закон о местном управлении и самоуправлении. Местные исполнительно-распорядительные органы по горизонтали должны подчиняться местным Советам, а по вертикали – низшие – высшим – Совету Министров и Президенту.

Поскольку местные представительные органы в системе госаппарата занимают более высокое место по сравнению с их исполнительно-распорядительными органами, желательно переименовать закон о местном управлении и самоуправлении, назвав его Законом о местном самоуправлении и управлении.

Допущен перегиб в резком сокращении количества депутатов местных Советов. Следует с уважением относиться к представительным органам на местах, изменить нормы представительства и в разумной степени увеличить количество депутатов местных Советов всех звеньев.

Необходимо создать рабочую группу из ученых-юристов и опытных депутатов Палаты представителей для разработки и обновления всего комплекса законов о местных Советах депутатов.

Эти требования были справедливо высказаны Верховному Совету Республики Беларусь председателями районных и городских Советов депутатов Могилевской области, участвующими в семинаре 20-21 мая 1996 г.

Убежден в том, что реализация высказанных мною пожеланий и предложений о повышении научного уровня подготовки и принятия законов повысят их качество и нравственность. Законы без нравственности – то же, что нравы без веры.

Желательно добиться такого положения, чтобы законодательный процесс был открытым, научно обоснованным и эффективным по конечным результатам.

В. А. Витушко
Белорусский государственный экономический университет

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

История БГЭУ является ярким свидетельством неразрывной взаимосвязи правового и экономического образования. Через пять лет этот союз будет отмечать свой золотой юбилей. Без правовых знаний немислим современный экономист. Равно как и содержание учебного процесса по подготовке юристов в стенах университета свидетельствует о той же степени значимости экономических знаний для современного юриста.

Однако за стенами университета, в правотворческой и хозяйственной деятельности такого единства права и экономики, к сожалению, не ощущается. И тому есть объективные причины, в том числе и познавательного характера.

В истории правовой культуры республики декабрь 1990 г. и 1991 г. будут отнесены к периоду национального возрождения в формировании правовой базы свободного товарного обмена. Это был период логического продолжения традиций магдебургского права наших городов и Статута Великого княжества Литовского.

Так, например, статья 6 Закона "О собственности в Республике Беларусь" от 11 декабря 1990 г. была принята в соответствии с самыми взыскательными мировыми стандартами. Она повторяла, чуть ли не дословно, редакцию статьи 544 Французского гражданского кодекса (Кодекса Наполеона).

Согласно указанной норме нашего Закона о собственности собственник по своему усмотрению владеет, пользуется и распоряжается принадлежа-