

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

И.П. СИДОРЧУК, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь ©

В статье анализируются актуальные подходы к совершенствованию нормативных правовых актов в республике и зарубежных странах. Обосновываются выводы о необходимости усиления демократических и плановых начал в нормотворческой деятельности государственных органов, а также использования в нормотворческой практике Беларуси зарубежного опыта. Планирование нормотворческой деятельности предлагается рассматривать как основу для реализации системного подхода в регулировании общественных отношений. Раскрывается значение общественного мнения при подготовке проектов и делается вывод о том, что демократизм в нормотворчестве является критерием оценки соответствия процессов, инициируемых в проектах правовых актов, жизненным реалиям. Вносятся предложения об определении понятий «мониторинг законодательства» и «мониторинг правоприменительной практики», формулируются основные направления мониторинга в обозначенных сферах.

Ставление Республики Беларусь как независимого суверенного государства в первоочередном порядке определяется качеством нормативных правовых актов, принимаемых государственными органами.

Сама идея о самостоятельности республики, прозвучавшая на высоком государственном уровне в 90-е годы, могла бы долгое время оставаться нереализованной, если бы не получила реального правового закрепления в Декларации Верховного Совета Республики Беларусь от 27 июля 1990 года №193-ХІІ «О государственном суверенитете Республики Беларусь». Указанный документ не только установил государственный суверенитет Беларуси как верховенство, самостоятельность и полноту государственной власти республики в границах ее территории, правомочность ее законов, независимость во внешних отношениях, но и стал основой для нового нормативного правового акта – Конституции (Основного Закона) Республики Беларусь.

Многие проблемы обеспечения качества правовых актов были предметом исследования как отечественных, так и зарубежных ученых [1]. Однако в теории права остаются недостаточно изученными демократические и плановые основы

нормотворческой деятельности, их влияние на уровень эффективности и качества нормативных правовых актов. Не уделяется должного внимания и мониторингу законодательства и правоприменительной практики.

На первоначальных этапах формирования национальной правовой системы Беларуси главным вектором правового строительства являлась задача создания правовой базы, обеспечивающей соответствующие направления и необходимые темпы преобразований в экономической, политической, социальной и иных сферах. На протяжении первого десятилетия (1990–2000) были приняты сотни актов законодательства, в том числе кодифицированных, которые решили комплекс взаимосвязанных проблем различного уровня. К числу наиболее важных из них можно отнести Гражданский, Уголовный, Жилищный, Трудовой кодексы и ряд других. Практически половина действующих на сегодняшний день кодексов была принята в течение обозначенного периода.

Существенное влияние на формирование Беларуси как демократического социального правового государства оказала Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь, одобренная Указом Президента Республики Беларусь

* Статья поступила в редакцию 4 февраля 2009 года.

от 10 апреля 2002 года №205 (далее – Концепция). В качестве основных направлений нормотворческой деятельности государственных органов Концепцией определены стабилизация законодательства, повышение эффективности правового регулирования общественных отношений, обеспечение эффективности нормативных правовых актов. Концепция закрепила последовательность принятия законов исходя из интересов граждан и государства, потребностей экономики, социальной и политической сфер [2, с.6].

На пороге третьего десятилетия с момента объявления государственного суверенитета Беларуси особую актуальность приобретают идеи де бюрократизации законодательства, его гуманизации, доступности закона для каждого. «Законы должны идти от жизни, соответствовать как потребностям, так и ожиданиям нашего общества и делать жизнь людей проще, легче и комфортнее» [3]. Указанные характеристики законодательства являются, на наш взгляд, и определяющей доминантой правового строительства в условиях реализации концептуальной идеи современного развития «Государство для народа».

В целях ее решения необходимо объединить усилия всех нормотворческих органов нашей республики в обеспечении системного подхода в регулировании общественных отношений, в достижении эффективности правового регулирования по вопросам прав и свобод граждан. Основой для таких действий являются планы подготовки законопроектов.

Начиная с 1998 года, Главой государства ежегодно утверждается план подготовки законопроектов. В соответствии с Планом подготовки законопроектов на 2009 год (далее – План-2009), утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 2 декабря 2008 года №658, который отличается исключительно широким диапазоном отношений, подлежащих обновленному правовому регулированию, запланирована подготовка проектов законов в сфере законодательства о здравоохранении, финансово-кредитной системе, предпринимательской, хозяйственной (экономической) деятельности. Однако План-2009, в отличие от планов подготовки законопроектов в предшествующие годы, не содержит предложений, касающихся подготовки проектов новых кодексов Республики Беларусь. Вместе с тем, в Концепции кодификация и рекодификация законодательства названы в качестве одного из основных направлений совершенствования системы законодательства. В этой связи полагаем необходимым в целях реализации названного документа ежегодно предусматривать подготовку соответствующих кодексов.

Планирование стало основой законопроектной деятельности, существенно способствующей ее оптимизации. Однако при подготовке иных

нормативных правовых актов значение планирования недооценивается, что отрицательно сказывается на развитии правового массива. На изменение сложившейся ситуации направлено одно из последних решений белорусского законодателя, касающееся планирования нормотворческой деятельности, закрепленное в статье 40 Закона от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (в ред. Закона Республики Беларусь от 15 июля 2008 г. №410-3) (далее – Закон об НПА). Согласно указанной норме подготовка проектов нормативных правовых актов должна осуществляться, как правило, на плановой основе. Кроме того, нормотворческим органам (должностным лицам) предписано утверждать государственные программы, содержащие положения о подготовке проектов нормативных правовых актов. Несмотря на предпринятые решительные меры в части совершенствования планирования нормотворческой деятельности, позицию законодателя нельзя считать в полной мере последовательной, так как в перечень принципов нормотворческой деятельности планирование, к сожалению, не включено.

Важным направлением повышения качества нормативных правовых актов является максимальная демократизация нормотворческой деятельности. Например, согласно Регламенту Палаты представителей Национального собрания, утвержденному постановлением Палаты представителей Национального собрания от 9 октября 2008 года, законопроект между первым и вторым чтением может быть вынесен на всенародное обсуждение. Представляется обоснованным включение аналогичной нормы в правовые акты, определяющие правотворческие полномочия других государственных органов. На основе реализации указанного положения можно было бы начать формирование правовой базы не только декларирующей этот принцип, но и закрепляющей механизм его воплощения применительно к конкретным правотворческим разработкам. В качестве дополнительного обоснования уместно вспомнить слова Е.Н. Трубецкого, который отмечал, что «...в тех странах, где право частного обсуждения стеснено, законодательство поневоле является односторонним и нередко идет вразрез с действительными потребностями жизни» [4]. Правовые предписания, в содержании которых не были учтены общественное мнение, интересы и ожидания, заранее обречены на неэффективность.

Можно привести конкретные примеры нормотворчества на основе принципа демократизма. Это всенародное обсуждение поправок в Закон «О здравоохранении», Правил дорожного движения. Очередным фактом реального воздействия граждан на качество нормативных правовых актов является признание утратившим силу под влиянием общественности постановления Министерства

экономики от 28 августа 2008 года №179. Его широкое обсуждение субъектами хозяйствования позволило в кратчайшие сроки отменить этот правовой акт, который, по мнению многих специалистов, может быть отнесен к категории антирыночных документов [5, с.15].

Представляет интерес и опыт зарубежных стран. Например, при Президенте Украины, Кабинете Министров Украины, центральных и местных органах исполнительной власти созданы советы общественности как консультативно-совещательные органы. Они реально могут влиять на нормотворческий процесс [6, с.32]. Согласно положению о Совете общественности при Президенте Украины одной из основных его задач является обеспечение учета общественного мнения при разработке проектов законов, которые планируются для внесения в Парламент Президентом Украины. Аналогичный подход закрепляется и в Порядке проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики, утвержденном постановлением Кабинета Министров Украины от 15 октября 2004 года. В соответствии с названным документом проводятся консультации с общественностью по проектам нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и интересов граждан, по проектам государственных и региональных программ экономического, социального и культурного развития, решений о ходе их выполнения. Используются различные формы привлечения общественности к обсуждению проектов: общественные слушания, выступления в печатных средствах массовой информации, Интернете.

Думается, что представленный опыт может быть адаптирован применительно к нормотворческой деятельности государственных органов республики. Дальнейшая демократизация указанного сегмента общественных отношений положительно может повлиять на качество нормативных актов. Учет общественного мнения при подготовке проектов является своего рода тестом на корректность выбранных путей и форм правового регулирования. Это также позволяет определить соответствие процессов, инициируемых в проектах правовых актов – путем применения новых или заимствованных из мировой практики правовых норм, а также реальным политическим, экономическим и социальным отношениям.

Эффективность правового регулирования во многом зависит от использования современных форм и методов оценки содержания законодательства, его адекватности жизненным реалиям. Существенным в этой связи является вопрос о мониторинге законодательства и правоприменительной деятельности. В республике издано несколько правовых актов по вопросам мониторинга отдельных сфер жизнедеятельности, в том

числе окружающей среды, животного мира, подземных вод, земель. Постановлением Правления Национального банка Республики Беларусь от 19 декабря 2003 года №376 утверждены Правила проведения мониторинга предприятий Национальным банком Республики Беларусь. Можно назвать и другие значимые правовые акты в этой сфере. Однако комплексные подходы к мониторингу самого законодательства отсутствуют и правоприменительной практики частично возложены на Национальный центр законодательства и правовых исследований. В соответствии с Положением об этом Центре, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 года №630, одной из его функций является проведение аналитических и научных исследований состояния, тенденций развития и практики применения законодательства, выработка предложений о направлениях его совершенствования. Вместе с тем конкретные задачи, касающиеся мониторинга законодательства и правоприменительной деятельности, в указанном документе не сформулированы. Отсутствует определение этого понятия и в концептуальном правовом акте по вопросам нормативных правовых актов и нормотворческой деятельности – Закон об НПА.

Интересен в этой связи опыт Российской Федерации. В соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 ноября 2007 года создан Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. К основным его задачам относятся содействие развитию системы мониторинга в Российской Федерации; анализ результатов законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях; разработка предложений по совершенствованию законодательной деятельности и законодательного процесса.

Несмотря на отсутствие в законодательстве правовых основ для проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики, такая работа активно ведется и в нашей республике. В качестве примера может быть рассмотрен мониторинг выполнения международных договоров в области охраны окружающей среды, который позволяет на качественно новом уровне реализовывать сотрудничество Республики Беларусь с международными организациями и межгосударственными образованиями. «Мониторинг выполнения международных договоров мы, – подчеркивает С.А. Балашенко, – определяем как процесс сбора, обмена, анализа, обработки, оценки информации о ходе выполнения ратифицированных норм в целях информирования заинтересованных сторон, своевременного выявления

негативных процессов их невыполнения, прогнозирование внесения изменений в Программу реализации соглашения, определения степени эффективности мероприятий» [7].

С учетом изложенного представляется актуальным определение в Законе об НПА понятий «мониторинг законодательства» и «мониторинг правоприменительной практики», а также отнесение к компетенции уполномоченного государственного органа (организации), например, НЦЗПИ функций по координации мониторинга законодательства и правоприменительной практики в республике. Структурные подразделения мониторинга законодательства и правоприменительной практики обоснованно сформировать и в нормотворческих органах. Это повысит качество правовых актов, будет способствовать совершенствованию системы их принятия и реализации, а в конечном итоге – обеспечению прав и свобод граждан.

Основными задачами мониторинга могут стать сбор, обработка, анализ и обобщение информации

о состоянии законодательства республики; своевременное выявление противоречий и дублирования в нормативных правовых актах; исследование факторов, влияющих на состояние законодательства; обоснование тенденций, прогнозов и определение перспектив правового регулирования; подготовка аналитических материалов, предназначенных для использования при планировании и осуществлении нормотворческой деятельности государственных органов и т.д. Информационной базой мониторинга могут стать как отраслевое законодательство, отдельные правовые акты, так и специальные исследования, организуемые в рамках мониторинга.

Таким образом, учет общественного мнения в нормотворческой деятельности государственных органов, укрепление ее плановых основ, а также мониторинг законодательства и правоприменительной практики позволят усилить качество нормативных правовых актов, обеспечат их формирование в нужном для развития государства и общества направлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Василевич, Г.А. Белорусское государство на рубеже веков / Г.А. Василевич. – Минск : Право и экономика. 2006. – 444 с.; Тихиня, В.Г. Правовое государство как основа преобразований общества и экономики в Республике Беларусь / В.Г. Тихиня, Н.Л. Бондаренко, В.А. Кодавлович. – Минск : МИУ, 2006. – 236 с. ; Ильин, А.В. Оптимизация правотворческой деятельности в современной России (Вопросы теории и практики) / А.В. Ильин; под ред. С.А. Комарова – СПб. : Изд-во Юридического института, 2005. – 309 с. ; Шаклеин, Н.И. К проблеме повышения эффективности законотворческой работы в России / Н.И. Шаклеин // Государство и право. – 2008. – №10. – С. 78–85.
2. Голованов, В.Г. Законодательство Республики Беларусь, состояние, проблемы и перспективы развития / В.Г. Голованов // Эффективная нормотворческая деятельность – условие обеспечения прав и свобод граждан : материалы Междунар. науч.-практич. конф., Министерство юстиции Респ. Беларусь, Минск, 15–16 мая 2007 г. – Минск : Минюст Респ. Беларусь, 2007.
3. Стенограмма заключительного совместного заседания Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь третьего созыва от 23 октября 2008 г. [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа // <http://www.president.gov.by/press64046.html#doc>. Дата доступа: 09.12.2008.
4. Трубецкой, Е.Н. Лекции по энциклопедии права / Е.Н. Трубецкой. – М., 1909 [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа : <http://www.allpravo.ru/l:brary/doc108po/istrum4439/print4460.html>. – Дата доступа : 10.10.2008.
5. Маненок, Т. Административный синдром / Т. Маненок // Белорусы и рынок. – 2008. – 15 сент.
6. Бондик, В.А. Некоторые аспекты нормотворческой деятельности государственных органов Украины в сфере прав и свобод человека и гражданина / В.А. Бондик // Эффективная нормотворческая деятельность – условие обеспечения прав и свобод граждан : материалы Междунар. науч.-практич. конф., Министерство юстиции Респ. Беларусь, Минск, 15–16 мая 2007 г. – Минск : Минюст Респ. Беларусь, 2007.
7. Балашенко, С.А. Мониторинг выполнения международных договоров в области охраны окружающей среды / С.А. Балашенко // Эффективная нормотворческая деятельность – условие обеспечения прав и свобод граждан : материалы Междунар. науч.-практич. конф., Министерство юстиции Респ. Беларусь, Минск, 15–16 мая 2007 г. – Минск : Минюст Респ. Беларусь, 2007. – С. 71–77.