

в Совета Республики) и право роспуска палат парламента на основаниях, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь. Президент является активным участником законодательного процесса (обладает правом законодательной инициативы). В силу невозможности парламента оперативно и своевременно реагировать на изменение ситуации в обществе и экономике, президенту делегируются полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. При этом законодательный орган определяет срок и границы полномочий, крупных вопросов, по которым президент наделяется этим правом. В силу особой необходимости и срочности по своей инициативе либо по предложению правительства президент вправе издавать временные декреты, подлежащие в дальнейшем рассмотрению в парламенте. В то же время президент может издавать декреты, предусматривающие изменение и дополнение Конституции, ее толкование, изменение и дополнение программных законов, утверждение республиканского бюджета и изменение порядка выборов президента.

Президент Республики Беларусь обладает значительным объемом полномочий. Однако его деятельность контролируется другими органами государственной власти. Так, назначение на ключевые государственные посты производится с согласия парламента, а нормотворческая деятельность проверяется на соответствие Конституции и международным договорам Конституционным Судом. В случае совершения государственной измены или иного тяжкого преступления президент может быть смещен с должности.

Отличительной чертой института президентства в Республике Беларусь является превращение президента в координирующий центр, обеспечивающий преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляющий посредничество между ними.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ НА ЭТАПЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВА

С.А.Балашенко

Новые экономические отношения в Беларуси обуславливают необходимость переосмысления основ государственного управления во всех сферах деятельности.

Наряду с положительными тенденциями необходимо отметить ряд противоречий. В соответствии с действующим законодательством право законодательной инициативы принадлежит президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек и реализуется в Палате представителей. В настоящее время ни один орган центрального отраслевого управления не наделен этим правом. На наш взгляд, необоснованно сужен круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. Кроме того, законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия президента либо по его поручению правительством. Данное положение еще более урезает возможности внесения законопроекта без согласия президента, так как практически все социально значимые законопроекты затрагивают в той или иной степени бюджет.

Поспешность принятия некоторых нормативных актов не могла не сказаться отрицательно на их уровне. Так, статья 2 Закона «Об объектах, находящихся только в собственности государства» к указанным объектам относит природные ресурсы: земли сельскохозяйственного назначения, а также другие земли, не подлежащие передаче в частную собственность; недра; воды; леса; особо охраняемые природные территории и объекты (заповедники, национальные парки, заказники и памятники природы) и т.д. Статьей 3 круг субъектов права пользования указанными природными ресурсами ограничен только государственными органами и государственными предприятиями. Трудно предположить, что хотел сказать законодатель, но из текста следует, что с момента вступления в силу данного закона не только колхозы не имеют законных оснований обрабатывать землю, частные предприятия — осуществлять водозабор, выбросы в атмосферный воздух, но и граждане лишены права пользоваться лесными и водными ресурсами, так как они не являются государственными предприятиями или государственными органами управления. Это ответственно в разряд запрещенной и наказуемой пошла практически вся деятельность частных предприятий и физических лиц в сфере основных видов природопользования.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь земли сельскохозяйственного назначения могут находиться толь-

ко в собственности государства. Но вместе с тем Кодексом о земле предусмотрено право приобретения в частную собственность земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства (указанные участки, безусловно, относятся к землям сельскохозяйственного назначения), и в ближайшем будущем возникнет вопрос о противоречии указанных положений Кодекса о земле конституционным нормам.

Хотя эти частные случаи не отражают состояние законодательной базы в целом, вместе с тем необходимо учитывать, что законотворческая деятельность предполагает очень высокую квалификацию юристов.

Как видим, качественный анализ законодательства указывает, что некоторые действующие нормы противоречат Конституции. В этой связи стоит проблема, как это ни парадоксально звучит, выработки принципов действия норм, противоречащих Конституции или закону. Актуальность данной проблемы подтверждают и выступления участников научно-практической конференции «Обеспечение непосредственного действия конституционных норм о правах и свободах граждан: опыт, проблемы, перспективы» (17 ноября 1998).

Прежде всего хотелось бы отметить необходимость создания механизма, исключающего принятие таких нормативных актов. Норма, противоречащая Конституции или закону, изначально является недействительной. Но остается неразрешенным вопрос о правовых последствиях признания такой нормы недействительной на сделки, решения судебных и административных органов, вступивших в законную силу. На наш взгляд, важно понимать и учитывать роль государства (государственных органов) как специфического субъекта (стороны) таких отношений. Представляются четыре различных варианта последствий наступления юридического факта в результате применения нормы противоречащей Конституции или закону. Первый вариант — сторонами по делу выступали государство (государственный орган) и юридическое (физическое) лицо, и в результате применения неконституционной нормы нанесен вред юридическому (физическому) лицу. Такое решение, на наш взгляд, должно быть отменено, учитывая его незаконность, а на государство возлагаются обязательства восстановить нарушенные интересы. Второй вариант — те же посылки, за исключением того, что в результате возникли отрицательные последствия для государства. Данное решение, конечно же, остается в силе. Обусловлено это тем, что госу-

дарство приняло на себя обязательства издавать нормативные акты надлежащим образом. Третий вариант — стороны удовлетворены юридическим фактом в результате действия неправомерной нормы. Результаты таких отношений не могут быть отменены. И четвертый вариант — сторонами по делу являлись юридические или физические лица. В результате действия нормы, противоречащей Конституции, одна из сторон имеет отрицательные последствия. Вступившее в силу решение не может быть отменено, но субъект с отрицательными последствиями должен иметь право на возмещение вреда путем иска к органу, издавшему неконституционный акт, его правопреемнику или государству, так как государство не только наделено властными полномочиями, но и несет ответственность за принимаемые решения.

Тенденции в международном праве направлены на упрощение и унификацию категорийного аппарата. Белорусский законодатель в ряде случаев делает попытки отступить от традиционных принципов и основ построения норм, предлагает новые правовые категории, иногда не давая их разъяснений. Все это может в значительной мере не только снизить эффективность права и управления, но и разрушить основы правовой культуры.

Основой экономического метода управления является продуманная, лежащая налоговая система. Насколько продуманна эта система в Республике Беларусь и содействует ли она развитию производства, может показать даже поверхностный анализ некоторых цифр. Система налогообложения предприятий включает 26 различных наименований налогов и платежей, которые имеют достаточно сложный механизм расчетов. За один рубль, остающийся в распоряжении предприятия, выплачивается в бюджет около 0,6 рубля. За один рубль заработной платы отчисления в бюджет составляют в пределах до 0,8 рубля. Проблематично сказать, что такая система налогообложения стимулирует развитие производства и добросовестную уплату налогов.

Принятие решений не всегда основывается на научном подходе изучения вопроса и предполагаемых последствий, а уна «здравом смысле». Без понимания научно обоснованного механизма управления трудно заставить работать все элементы в заданном русле, и пришлось бы руководствоваться преимущественно соображениями «здравого смысла». Но «здравый смысл», выражаясь словами Эйнштейна, является не бо-

лее чем предрассудками, которые мы усваиваем к восемнадцати годам. Исходя из здравого смысла, у каждого из нас есть предпосылки сделать умозаключение, что солнце вращается вокруг Земли, а не наоборот. Но насколько этот вывод отражает действительность?

На научные структуры возлагается разработка предложений по совершенствованию законодательства, проведение экспертиз законопроектов, осуществление прогнозов и мониторинг эффективности их практического применения.

Проблемой является и то, что в республике практически отсутствуют специализированные учреждения по комплексному обучению теоретическим основам и навыкам управления. Замещение вакантных должностей в аппарате управления основывается на субъективизме начальника при учете принципов рекомендаций и протекционализма. Практически не используется конкурсная основа замещения вакантных должностей государственного аппарата. Отсутствует нормативная база, которая бы регулировала эти вопросы.

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

А.Н. Крамник

Государственная управленческая система Республики Беларусь состоит из многих звеньев в центре и на местном уровне. Ее основу составляют органы управления, которые являются частью государственного аппарата Республики Беларусь и представляют самую многочисленную и разветвленную его группу. Органы государственного управления весьма разнообразны, но объединены в одно целое, образуют единую систему. Их единство определяется, в первую очередь, основным предназначением, однородностью выполняемых задач по осуществлению государственного управления.

В современный период роль органов государственного управления не уменьшается, а значительно возрастает. Государство не может обойтись без этого специального аппарата, несмотря на значительные затраты на его содержание. Дело в том, что аппарат управления занимает ведущее место в построении демократического социального правового государства.