

2. Достижение поставленных целей и задач связано с выполнением конкретных показателей, основным из которых и наиболее универсальным выступает удовлетворенность потребителей. Для органов государственного управления внешними потребителями выступают физические лица и юридические лица, не относящиеся к органам государственного управления, а внутренними потребителями являются все органы государственного управления. В зависимости от вида потребителя должны варьироваться конкретные показатели.

Индекс удовлетворенности внешнего потребителя может быть измерим с помощью постоянно проводимого мониторинга удовлетворенности оказываемых публичных услуг. Данный мониторинг следует осуществлять на основе внедрения обязательных опросных листов, предлагаемых к заполнению потребителям (на бумажных носителях, в электронном виде и дистанционно с помощью интернет-технологий). Последующий анализ содержания опросных листов позволит оперативно корректировать задачи. Целью внедрения данных опросных листов должно быть поступательное улучшение государственного управления.

3. Осуществление стратегического планирования также затрагивает внутреннее государственное управление. Стратегическое планирование призвано обеспечить его эффективность на основе четкости постановки задач для структурных подразделений органов и конкретных государственных служащих. Отмеченные организационные решения послужат средством оптимизации внутренней структуры государственных органов за счет сокращения его отдельных элементов (звеньев), а в отдельных случаях при необходимости реализации сложных и многофункциональных управленческих процессов (как, например, в Министерстве юстиции), наоборот, за счет создания новых структурных частей.

4. Достижение подобных инноваций в государственном управлении требует надлежащего правового оформления, касающегося разработки регламентов органов государственного управления, новых структур и штатов, положений о структурных подразделениях, служебных инструкций по обновленным правилам, основанным преимущественно на учете динамики государственного управления, а не его статике.

СОЮЗНОЕ ГОСУДАРСТВО: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Шабайлов В.И., доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Беларуси, Заслуженный деятель науки Республики Беларусь, Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

Интеграция Беларуси и России, создание Союзного государства, представляет закономерный процесс. Только объединив свой потенциал (экономический, интеллектуальный), проводя согласованную политику на международной арене, Беларусь и Россия могут в определенной мере противостоять агрессивной глобализации, с одной стороны, а с другой, — интегрироваться в мировые, всеобщие процессы.

Ключевую проблему ассоциаций (сообществ, союзов, федераций и т.п.) составляет соотношение предметов ведения, полномочий ассоциации (в целом) и ее субъектов (государств-участников). Основное содержание разграничения компетенции между этими субъектами не является субъективным усмотрением тех или иных лиц, а обуславливается объективными факторами. Определяющее значение имеет, прежде всего, тип ассоциации, в рамках которой интегрируются государства.

Каждая из ассоциаций характеризуется специфическими признаками применительно к конкретным условиям. Следует отметить, что Союзное государство может быть отнесено к особому типу федерации, а именно ассоциированной федерации.

Актуальное значение имеет определение пределов функций, передаваемых наднациональным структурам (организациям), с одной стороны, а с другой, — сохранение объема функций и полномочий, которые должны составлять ведение национальных органов. В основу взаимосвязи между государствами, а равно последними и наднациональными структурами (организациями) должен быть положен принцип адекватности и соотносимости функций и полномочий национального государства (государства-участника союза) и союза (сообщества) в лице его государственных органов.

Теоретическое и научно-практическое значение имеет определение критериев объема полномочий, осуществляемых союзом.

Союз государств представляет собой качественно новую модель взаимосвязей его субъектов. Он не может представлять абсолютизированную силу, стоящую над государствами-участниками союза. Союз государств — это сами государства, которые объединяют свои усилия для решения совместных функций, задач, создавая в этих целях управомоченные ими общесоюзные органы.

Права государства не одинаковы по своему качественному содержанию. Они могут быть разделены на две группы: права как суверенного государства и права как субъекта союза (сообщества). Правомочия государства как суверенного субъекта характеризуют его правосубъектность, юридический, государственно-правовой статус. Нарушение либо ограничение таких прав ведет к ограничению суверенитета либо к его утрате. Такие права не могут быть делегированы союзу (сообществу), наднациональным органам. Это территориальная целостность, верховенство государственной власти на своей территории, юрисдикционные полномочия, кредитно-денежная политика и др.

Что же касается предметов ведения в сфере экономики, социального развития, обеспечения общественного порядка и обороны и др., то полномочия в их решении могут перераспределяться (расширяться, сужаться) между союзом и его субъектами в пределах и объемах, необходимых для эффективного функционирования каждого из них. Следует отметить, что количественные изменения прав союза и его субъектов не беспредельны. Чисто количественное перераспределение компетенции может повлечь качественную трансформацию. Чрезмерное расширение (сужение) полномочий союза либо их ограничение повлекло бы отрицание

суверенитета государств-участников союза, превращение Союзного государства в унитарное либо отрицание союза.

В качестве параметра (критерия) приоритетов соотношения компетенции Союзного государства и государств-участников рассматриваются предметы их ведения. Договор о создании Союзного государства (ст.ст. 17, 18) выделяет предметы исключительного ведения Союзного государства и предметы ведения Союзного государства и государств-участников. Такой способ институционального закрепления взаимосвязей между ассоциацией (федерацией) и ее субъектами (государствами-участниками) характерен для территориально-политических федераций, в которых субъекты федераций (штаты, земли, союзные республики) не являются суверенными государствами. Эти государства-участники (субъекты) по существу устраняются от решения вопросов в сферах (предметах), отнесенных к исключительному ведению федерации. Применительно же к федерации (ассоциированной), включающей суверенные государства, последние не могут исключаться, устраняться от участия в решении вопросов, в том числе отнесенных к исключительному ведению Союзного государства. В этой связи нет необходимости выделять предметы исключительного ведения Союзного государства и предметы ведения Союзного государства и государств-участников. Все сферы деятельности должны составлять предметы совместного ведения этих субъектов. При этом речь может идти о различной мере (степени) концентрации (деконцентрации) в зависимости от сферы (предмета) ведения. Для экономики специфична более высокая степень интеграции (централизации), обеспечения единообразия по сравнению с социальной сферой деятельности.

Адекватно объему предметов совместного ведения государств-участников должна строиться и система их органов. В Договоре о создании Союзного государства устанавливается система государственных органов, свойственная территориально-политической федерации. Современный уровень интеграции не обуславливает необходимости в создании такой системы государственных органов. Основу формирования системы государственных органов на данном этапе должен составлять принцип совмещения государственных органов и должностных лиц Союзного государства и государств-участников.

Следует отметить, что наличие надгосударственных органов, как показывает опыт других стран, не обязательное условие интеграции. Сотрудничество между странами вполне может развиваться на основе двусторонних и многосторонних контактов. Так, НАФТА (Североамериканское соглашение о свободной торговле между Канадой, США и Мексикой) и АСЕАН (Ассоциация стран Юго-восточной Азии) обходятся без наднациональных структур. Решения принимаются не централизованно, а на межгосударственном уровне.

В системе факторов (принципов) формирования органов Союзного государства особая роль принадлежит принципу суверенного равенства государств-участников. Этот принцип имеет глобальное значение, реализация которого при формировании органов Союзного государства предопределяет по существу содержание, эффективность его функционирования.

В положениях Договора о создании Союзного государства, закрепляющих порядок формирования органов Союзного государства, заложены отступления от основополагающего положения — принципа суверенного равенства государств-участников. В основу формирования органов Союзного государства должен быть положен принцип паритетности Беларуси и России как конкретная форма реализации принципа суверенного равенства. В органах Союзного государства должны быть представлены в равном числе как граждане Беларуси, так и России. К сожалению, Договором о создании Союзного государства это требование в должной мере не обеспечивается.

Адекватно этим факторам (принципам) необходимо построение рациональной системы органов Союзного государства и определение их правового статуса. Целесообразным является формирование Парламента Союзного государства путем делегирования депутатий парламентов государств-участников Союзного государства, а также формирование органов Союзного государства (Суда, Счетной палаты) на паритетных началах.

НАКАЗАНИЕ В ВИДЕ КОНФИСКАЦИИ ИМУЩЕСТВА В КОНТЕКСТЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Шаблинская Д.В., Национальный центр законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь

Право собственности — важнейшая основа общественного развития. В соответствии со ст. 44 Конституции Республики Беларусь, государство гарантирует каждому право собственности и содействует ее приобретению. Собственность, приобретенная законным способом, защищается государством, поощряются и охраняются сбережения граждан, создаются гарантии возврата вкладов. Конституция подчеркивает, что неприкосновенность собственности охраняется законом. Свои права и свободы человек реализует в обществе, поэтому далеко не все права, в том числе и право собственности, могут быть абсолютными: неизбежно ограничение отдельного права, и особенно в тех случаях, когда его реализация сводит на нет реализацию прав других граждан. Конституция Республики Беларусь допускает принудительное отчуждение имущества, однако лишь по мотивам общественной необходимости при соблюдении условий и порядка, определенных законом, со своевременным и полным компенсированием стоимости отчужденного имущества, а также согласно постановлению суда.

В Конституции отсутствует прямое указание на недопустимость применения конфискационных мер и Уголовный кодекс Республики Беларусь (далее — УК) в качестве самостоятельного вида дополнительного наказания выделяет конфискацию имущества. Согласно ст. 61 УК, конфискация состоит в принудительном безвозмездном изъятии в доход государства имущества, являющегося собственностью осужденного, и устанавливается за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений.