

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ЭКОНОМИИ И РАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

д-р юрид. наук, проф. Г.А. ВАСИЛЕВИЧ
(Белорусский государственный университет, Минск)

Рассматриваются вопросы нормотворческого процесса. Основное внимание уделено принципу экономичности деятельности нормотворческих органов и правоприменения. Подчеркнуто, что в современных условиях на первый план выходит выбор мер правового регулирования, прогнозирование последствий принятия и введения в действие актов законодательства, проведение правового мониторинга. Вносятся предложения по совершенствованию сложившейся практики.

Ключевые слова: правовая экономия, прогнозирование, избыточность законодательства, обоснование проекта.

Практика свидетельствует, что позитивное право, воплощенное в актах законодательства, все более и более пронизывает сферы общественной жизни. Это ярко проявляется в постоянном росте массива нормативных правовых актов, их непрерывном изменении и дополнении. Сегодня присутствует убеждение, что норма права решит любую проблему, если иные социальные правила не позволили добиться соответствующего результата. При этом удельный вес законодательных актов среди общего числа нормативных правовых актов весьма мал. В количественном плане доминирует подзаконное законодательство. Конечно, вряд ли в этой связи есть основания для упрека в адрес парламентариев, так как подготовку проектов законов осуществляет в основном Правительство Республики Беларусь, иные органы исполнительной власти.

Конечно, все закрепить в одном законе или ином законодательном акте не всегда представляется возможным. Нередко есть необходимость касаться вопросов одной тематики, содержащихся в смежных актах. Так, в сфере принудительного исполнения действует два Закона: «О судебных исполнителях» и «Об исполнительном производстве». Как отмечалось в литературе, в связи с принятием этих законов осуществлялась корректировка ряда указов Президента, актов Правительства, постановлений Министратва юстиции. В частности, Указом Президента от 18 августа 2017 № 287 были скорректированы семь указов, постановлением Правительства внесены изменения и дополнения в 11 постановлений Совета Министров [1, с. 6–7].

На конференции, прошедшей под эгидой Совета Республики Национального собрания, сообщалось, что наряду с Кодексом об образовании в указанной сфере отношений действует еще около четырехсот нормативных правовых актов. От такой практики правового регулирования надо отказываться. Лучший вариант правового регулирования – исключение множественности и избыточности актов. Опыт убеждает в необходимости подготовки и принятия более развернутых по своему содержанию законов, чтобы было меньше необходимости заниматься подзаконным нормотворчеством, восполняя пробелы законы или реализуя содержащиеся в законе бланкетные нормы. Закон, в отличие от подзаконных актов, как известно, призван регулировать наиболее значимые общественные отношения. В статье 97 Конституции дан примерный перечень таких актов-законов.

По высказыванию представителя Бундесрата Германии, в этой стране допускается внесение изменений и дополнений в постановления Правительства посредством принятия закона. При этом форма акта сохраняется – это все равно постановление.

В Беларуси ученые и практики излагают мнение о необходимости реализации пакетного принципа принятия актов, то есть одновременная их корректировка. Не всегда это можно обеспечить, но к этому надо стремиться. Например, со вступлением в силу закона следует одновременно вводить в действие (если это вытекает из положений закона) новые нормы постановления Правительства, ведомственных актов. Было бы правильно в этой связи иметь совмещенные по времени планы подготовки и принятия законов и иных актов законодательства. С тем чтобы исключить разночтения в законах и подзаконных актах, в статьях закона, которыми даются поручения, необходимо фиксировать «концепцию» изменений подзаконных актов. Что касается внесения законом изменений в акты правительства, как это делается в некоторых случаях в Германии, то с учетом президентской формы правления в Беларуси, на наш взгляд, это неприемлемо. Вместе с тем, исходя из того, что Президент Республики Беларусь юридически не только Глава государства, но и исполнительной власти, не исключали бы такой вариант. Хотя

в силу верховенства указов и декретов особой потребности нет, так как вопрос может быть решен посредством издания указанных актов.

На наш взгляд, следует продолжать процесс конституционализации отраслевого законодательства, то есть приведение его в соответствие с конституционными принципами и нормами. Такой подход способствует укреплению режима законности. Конституция содержит нормы-принципы и нормы, в которых сформулированы конкретные юридические правила. Каждый конституционный принцип важен, среди них нет первенства, все они сосуществуют рядом, вступая в различные комбинации при разрешении конкретного спора. Предметом пристального внимания являются принципы верховенства права и принцип законности. Их дополняют принципы предсказуемости правового регулирования, пропорциональности ограничений и др. В научной литературе и в повседневной жизни много внимания уделяется принципу законности. Часто, когда говорят о законности, ее противопоставляют целесообразности. По большому счету это правильно, но отвергать целесообразность (разумность) как антипод законности нельзя. Правовое регулирование должно быть разумным, основываться на конституционных принципах и нормах как стандартах современного правопонимания. Важно находить оптимальное правовое решение. Обеспечению разумности правового регулирования призваны содействовать составляющие нормотворческого процесса: определение целей акта законодательства; анализ состояния правовых отношений; прогнозирование последствий принятия нормативного правового акта; правовая экспертиза акта; общественное и профессиональное обсуждение проекта; правовой мониторинг и др. Разумным правовым регулированием общественных отношений будет такое их регулирование, при котором достигается законный результат с наименьшими затратами труда и ресурсов.

Необходимо развивать учение о верховенстве Конституции; о связанности самих государственных органов, должностных лиц собственными решениями: их следует исполнять пока решения не отменены или не пересмотрены, не приостановлено их действие; о недопустимости придания актам обратной силы, если ими усиливается или вводится ответственность либо иным образом ухудшается положение участников общественных отношений; о стремлении к стабильности правового регулирования; исключении избыточности актов законодательства; их системности; о пропорциональности ограничения прав достигаемым целям (так называемым правомерно достигаемым целям, о которых говорится в статье 6 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод и статье 23 Конституции Республики Беларусь); о необходимости трактовки положения Конституции Республики Беларусь с учетом общепризнанных принципов международного права, на что ориентирует статья 8 белорусской Конституции.

Представляется, назрела необходимость прогнозирования последствий принятия и регулирующего воздействия акта. За чисто материальными последствиями, которые могут наступить в связи с принятием акта, надо видеть иные составляющие этого процесса, в том числе, как новые правила повлияют на деловую активность граждан, предпринимателей, их настроение, физический и психологический настрой, ощущение ими справедливости и разумности принятого решения.

Одним из важнейших научных направлений должно стать развитие теории экономического анализа права. Важность этого направления предопределяется теми позитивными результатами теоретического и прикладного характера, которые можно получить, обеспечив симбиоз юридической мысли и экономической науки. Конкретные шаги можно делать, начиная с отдельных актов и отраслей права. К выполнению этой задачи должны подключиться специалисты в области информационных технологий, социологи, специалисты в области психологии, включая социальную психологию. Должен быть выработан алгоритм проведения такого анализа, методика моделирования последствий принятия и действия актов, какое влияние он окажет на политическую, экономическую, социальную и духовную сферы общества.

Влияет ли нормотворческая, в том числе законотворческая, деятельность на социально-экономическое благополучие? Или, когда мы говорим об экономии средств, то это забота органов Комитета государственного контроля, прокуратуры, правоохранительных и иных органов государственной власти? И речь идет только о каких-то «осязаемых» ресурсах: материальных, денежных средствах? Влияет, а если еще учесть практику правоприменения, то существенным образом. Потери бюджета, материальные расходы в этой области по причине принятия плохо подготовленных актов также есть. Было бы правильно все же на эту сторону деятельности взглянуть критически, чтобы усилия государственного аппарата направить в более полезное русло и повысить отдачу при решении жизненно важных вопросов людей.

Анализ юридической литературы показывает, что исследование принципа экономии преимущественно проводится в рамках науки процессуального права: чаще идет речь о принципе процессуальной экономии при рассмотрении уголовных [2] и гражданских дел [3]. Это же касается и юридической ответственности. Здесь также важен и применим, как отмечают в литературе, принцип экономии уголовно-правовой репрессии. Справедливо полагают, что принцип экономии репрессии предполагает соблюдение меры и в правотворчестве, и в правоприменении [4].

На наш взгляд, *экономия юридической репрессии означает выбор оптимальной меры воздействия на нарушителя законодательства. В данном случае экономию нельзя сводить только к назначению мини-*

мального наказания. Важно, чтобы достигались те цели, которые определены в качестве таковых при решении вопроса о привлечении к юридической ответственности. Здесь может идти речь и о расширении круга субъектов ответственности. Так, в Швеции могут быть привлечены к ответственности за занятие проституцией не только «женщины с низкой социальной ответственностью», но и их клиенты. Не исключали бы установление такого подхода и в белорусском законодательстве.

Или иной пример: противодействовать реализации контрафактной продукции может не только ответственность за её производство, но и за приобретение. Естественно, что в этом случае надо определить четкие для этого условия.

В науке гражданского права обращается внимание, что принципу экономичности подчинена реализация гражданских прав и обязанностей [5].

Экономичность правового регулирования проявляется в установлении лишь неких границ, в рамках которых можно действовать, но которые недопустимо нарушать. Конечно, каждая из сфер – частно-правовая и публично-правовая – по степени воздействия права в этом отношении различаются.

В любом современном государстве власть стремится к тому, чтобы источник доходов человека, юридического лица был законным. В этих целях определяется система заработной платы для работников, порядок исчисления и уплаты пенсий, пособий, а также налогов физическими и юридическими лицами, регулируется хозяйственная деятельность, определяется порядок совершения сделок и т.п. Даже для приема в гражданство Республики Беларусь предусмотрено в качестве одного из условий наличие законного источника к существованию.

Отсутствие законного источника доходов может свидетельствовать о том, что удовлетворение материальных и духовных потребностей человек осуществляет вопреки требованиям закона. Конечно, лицо, которое, например, не работает, может получать материальную помощь со стороны государства (пособие по безработице), со стороны иных лиц (мужа, жены, родственников и др.). Однако известны случаи, когда человек не работает в качестве наемного работника, не занят предпринимательской или иной легальной деятельностью, которая приносит доход, однако может позволить себе такие блага, которые недоступны иным (работающим) лицам. Они могут быть получены в результате выполнения работ в теневом секторе экономики, совершения хищений (мелких, а также уголовно наказуемых).

Все это побуждает государство принимать акты законодательства, направленные на обеспечение законопослушного поведения граждан, в том числе, когда речь идет о получении ими средств для жизни. Одним из важнейших средств обеспечения законности является декларирование доходов. Оно сыграло и продолжает играть важную роль в установлении законности получения доходов, обеспечении контроля со стороны государства в данной области отношений. Однако сегодня, на наш взгляд, ежегодное декларирование доходов в том виде, как оно есть, себя исчерпало.

Важнейшим ресурсом, способным усилить динамику процессов взаимодействия между человеком и государством, вывести их на новый уровень, сегодня являются информационные технологии. В Республике Беларусь еще в начале 2000-х годов выбрано направление – развитие информационного общества, и для этого много сделано. Однако и здесь были периоды роста числа государственных служащих, несмотря на общую тенденцию развития информационного общества. Используя новые технологии можно больше экономить. Так, считаем, что нет необходимости в ежегодном декларировании тех доходов, которые и так государством в лице соответствующих органов контролируются. Например, доходы, которые гражданин получает в качестве работника, доходы от продажи имущества и т.п. Затрачиваются большие ресурсы на получение справок, составление деклараций, их проверку и др. По нашим расчетам, ежегодные затраты на составление деклараций, получение соответствующих справок, поездок за ними, проверку правильности составления деклараций и др. составляют около 5 миллионов условных единиц. Было бы полезно сохранить декларирование лишь тех доходов (имущества), получение средств, которые оказываются вне контроля государства, например, займы, полученные вне банковской системы, средства, поступившие из-за границы. Декларирование можно было бы сохранить для случаев поступления на государственную службу, участия в выборах (в данном случае, на наш взгляд, полезно было бы декларировать доходы за последние пять лет), а также по требованию налоговой службы для отдельных лиц, в частности неработающих, но, судя по всему, имеющих доходы, не исключая нелегальные.

Если затронутый выше вопрос можно рассматривать как его постановку, желание сделать декларирование доходов более полезным, то уже сейчас вызывает удивление информация о массовой неуплате транспортного налога автовладельцами. *Должна быть информация о конкретных лицах, и если не привлечение к ответственности, то проведение с ними «профилактической» работы. Более экономной могла бы быть работа по организации призыва на срочную воинскую службу. Уже с момента приписки к призывному участку молодых людей следовало бы знакомить с их обязанностью явиться в военкомат с момента издания Указа Главой государства об очередном призыве на срочную службу. На это ранее обращалось внимание в литературе, так как государство тратит много времени и средств для вручения повесток, поиска призывников и др.* [6, с. 13–14].

Одним из важнейших требований нормотворческого процесса является финансово-экономическое обоснование проекта акта. В целях стимулирования деятельности министерств и государственных комитетов иных органов исполнительной власти можно было бы подумать о возможности использования, например, в течение года-двух, какого-то процента сэкономленных средств для нужд системы, поощрения работников, если ведомством предложен и принят новый закон, обеспечивающий сокращение государственных расходов. Когда же предусматриваются дополнительные расходы, то следовало бы стремиться их покрыть за счет финансирования, выделенного для соответствующего ведомства. И лишь в исключительных случаях средства могут быть получены из других статей бюджета.

Другой пример. В практике правоохранительных органов распространено применение такой меры пресечения, как арест. Не всегда это диктуется обстоятельствами дела. Здесь также можно подумать о материальных стимулах на основе закона для применения арестов в исключительных случаях. *Позитивно, что в свое время по инициативе автора был решен вопрос о взыскании средств в связи с розыском лица, подозреваемого в совершении преступления [7]. Полагаем, что на очереди должно быть и решение вопроса о возмещении средств, затрачиваемых государством при применении меры пресечения в виде домашнего ареста. На конституционном уровне (ст. 99) важные гарантии по экономному законотворчеству предусмотрены.*

Более экономный подход должен быть при проведении контроля и надзора. Известно, что такие категории, как контроль и надзор, различаются, например, по итогам конституционного контроля неконституционные акты признаются не имеющими юридической силы, а по итогам конституционного надзора (как и прокурорского надзора), как правило, не принимается окончательного решения. Часто обращается внимание на то, что контроль означает еще изучение целесообразности принятия решения, надзор касается прежде всего соответствия закону. Однако эти направления деятельности государственных органов следует совместить. На примере конституционного контроля полагаем, что потенциал Конституционного Суда надо использовать более эффективно – его акты следует направлять не только на формально-юридическое, сущностное содержание, но и на определение вектора развития законодательства. Вместе с тем трансформация конституционного контроля в конституционный надзор в зависимости от субъекта обращения в Конституционный Суд не уменьшает юридического значения принятого Конституционным Судом решения с позиции его содержания. Некоторый формальный дефект (в отношении субъекта обращения) значительно меньше дефекта, который заключается в неисполнении соответствующими субъектами требований статей 52 и 59 Конституции, то есть обязанностей по исполнению Конституции, созданию надлежащего правового порядка.

Выше нами говорилось о принципе экономии уголовно-правовой репрессии. Уклонение от отбывания назначенного судом уголовного наказания (рецидив) является не только свидетельством неправильно выбранной меры, но и влечет дополнительные затраты государства по реализации мер уголовной ответственности. Отметим, что свидетельством неэффективности карательной судебной практики в уголовно-правовой сфере является также частое принятие законов об амнистии. В свое время нами высказывалась идея о том, что на определение срока лишения свободы должны оказывать влияние не только обстоятельства совершения преступления, личность преступника, но и условия содержания в местах лишения свободы. Согласно Уголовно-процессуальному кодексу Республика Беларусь взяла на себя обязательства по соблюдению международных стандартов в области содержания лиц, приговоренных к лишению свободы.

Судья, на наш взгляд, должен стремиться назначить адекватное наказание. Дополнительная работа по исполнению назначенного наказания не должна вести к нарушению законности и справедливости.

Одним из важнейших цивилизованных стандартов правовой регламентации является предвидение необходимости принятия нового акта, создания условий до его введения для граждан, чтобы они могли подготовиться к новой ситуации. Однако это не всегда происходит [8; 9]. Хотя ситуация и стала лучше, чем это было в 90-е годы прошлого столетия.

Важнейшим элементом принципа поддержания доверия граждан закону и действиям государства является разумная стабильность регулирования правовых отношений, недопустимость произвольного изменения законодательства (иначе это можно расценивать как злоупотребление своим правом), установление оптимального периода для адаптации граждан, субъектов хозяйствования к новым правовым правилам. Гражданин должен быть уверен, что он не подвергнется таким правовым последствиям, которые он не мог предвидеть в момент принятия им какого-либо решения. Таким образом, можно вести речь о соблюдении принципа ожидания принятия государственными органами цивилизованных правовых решений. Следует стремиться к максимальному совпадению формы выражения с нормативной волей субъекта власти.

Потенциал экономии государственных средств в процессе нормотворчества еще полностью не задействован, хотя за последние годы в этом направлении много сделано. Нужны дополнительные не только правовые, но и организационные усилия. В качестве одного из вариантов усиления организации данной работы могло бы быть создание в аппарате Министерства экономики *подразделения, которое бы проводило мониторинг актов и правоприменительной практики, которые ведут к излишним денежным и иным*

затратам, занималось бы поиском разумного сокращения расходов не в ущерб правам и законным интересам людей. Правилom нормотворческой деятельности должно стать обоснованное прогнозирование ожиданий в связи с принятием нового акта. Полезно, чтобы до принятия нового акта разработчики проекта и заинтересованные инстанции представляли емкую информацию о состоянии дел с реализацией действующих актов по соответствующему кругу отношений. Таким образом, усилия в перспективе будут в большей степени направлены на формирование единой правоприменительной практики, стабильность законодательства, более ритмичную и ясную работу субъектов хозяйствования, обеспечение правовых ожиданий граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Заседание коллегии Министерства юстиции Республики Беларусь по итогам деятельности органов принудительного исполнения // Юстиция Беларуси. – 2018. – № 2. – С. 6–11.
2. Непомнящая, Т.В. Мера уголовного наказания : проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Т.В. Непомнящая ; РГТЭУ. – Екатеринбург, 2010. – 46 с.
3. Сорокина, В.В. Процессуальная форма юридической деятельности в современной России: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.В. Сорокина ; Сарат. юрид. ин-т МВД РФ. – Саратов, 2009. – 24 с.
4. Полный курс уголовного права : в 5 т. Т. 1. Преступление и наказание ; под ред. А.И. Коробеева. – СПб., 2008. – С. 88–90.
5. Ягофарова, И.Д. Право как мера ограничения свободы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; И.Д. Ягофарова. – Екатеринбург, 2004. – 28 с.
6. Василевич, С.Г. Административная ответственность за нарушения против порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета / С.Г. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2013. – 155 с.
7. Василевич, Г.А. Укрепление правового порядка – гарантия стабильного развития общества / Г.А. Василевич // Проблемы управления : науч.-практ. журн. – 2009. – № 2 (31). – С. 14–18.
8. Минчане лишились «экопарковки», за которую заплатили по 1000 долларов. – Режим доступа: <https://www.abw.by/novosti/law/198731/>. – Дата доступа: 10.09.2018.
9. Как заработать пенсию и не угодить в ловушку. – Режим доступа: <http://kurjer.info/2016/12/14/insurance-trap/>. – Дата доступа: 10.09.2018.

Поступила 04.10.2018

TO THE QUESTION OF LEGAL ECONOMY AND RATIONAL LEGAL REGULATION

G. VASILEVICH

The article deals with the issues of norm-setting process. The main attention is paid to the principle of efficiency of the activities of norm-setting bodies and law enforcement. It is emphasized that in modern conditions the choice of legal regulation measures, forecasting the consequences of adoption and enactment of legislative acts, legal monitoring is on the foreground. Suggestions are made to improve the existing practice.

Keywords: legal economy, forecasting, redundancy of legislation, substantiation of the project.