

Г. А. Василевич, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Республики Беларусь, заведующий кафедрой конституционного права Белорусский государственный университет, г. Минск

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ – ВАЖНЕЙШИЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

В основе функционирования любой правовой системы лежит противоречие публичных и частных интересов. Для Беларуси также актуальной остается проблема поиска их баланса. В последнее время наметилась общая тенденция либерализации. Вместе с тем в правовой системе до сих пор отмечается превалирование публичных интересов над частными.

На рубеже XX–XXI вв. в мире наблюдаются разные проявления общей объективной закономерности – признание общенациональной значимости публичной сферы, роли государства в общественном прогрессе, обеспечении статуса граждан на уровне мировых стандартов, упрочении наднациональных норм и институтов взаимодействия. Параллельно с возвращением доверия к государству и структурам государственной власти происходит возрождение практически в полном объеме публично-правовых регуляторов, правового инструментария, посредством которого осуществляется политика государственного управления. Правильное выстраивание баланса публично-правовых и частно-правовых регуляторов в совершенствовании правовой системы остается ключевым вопросом для современного государства и его правообразующих органов.

Помимо конституции, в государстве могут быть иные связующие юридические документы, направленные на консолидацию общества, согласованную деятельность субъектов государственной и политической власти. Формализовать эти действия могут программные законодательные акты. В соответствии с Конституцией в нашей республике принимаются такие программные Законы, как «Об основных направлениях внутренней и внешней политики», «О военной доктрине». Кроме того, законодательством предусмотрено издание указов программного характера – директив Президента. К сожалению, программный Закон «Об основных направлениях внутренней и внешней политики» еще не выполняет в полной мере свою функцию. Хотелось бы, чтобы именно на основе Конституции и указанного Закона осуществлялась текущая нормотворческая деятельность. Для этого необходимо усилить содержательную часть названного Закона, превратить его в документ стратегического характера на определенный период как базу деятельности соответствующих органов законодательной (представительной) власти, в целом нормотворческих органов. Этот нормативный правовой акт мог бы включать цели и задачи правового регулирования, основные показатели в сфере экономики, социальной жизни общества и государства. Его следовало бы принимать после активного и широкого обсуждения не только в стенах Парламента, его комиссиями, но и с использованием возможностей Интернета. С этим Законом должна сверяться текущая законотворческая деятельность. Более строго на практике подходят к директивам Главы государства, положения которых реализуются как непосредственно, так и в результате нормотворческой деятельности Правительства, министерств, государственных комитетов, иных органов исполнительной,

а также представительной власти. Вместе с программными законами директивы образуют блок программных законодательных актов. Они, как уже ранее нами отмечалось, должны обладать большей юридической силой, чем иные законодательные акты. Положительно оцениваем, что в проекте нового Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» наша идея находит свое воплощение.

Привлечение внимания к повышению роли программных законодательных актов, более основательной их подготовке обусловлено тем, что, к сожалению, наше законодательство остается нестабильным, подверженным частым корректировкам, после которых оно вновь и вновь изменяется.

Так, к середине 2017 г. в Республике Беларусь принято более 2600 законов, 350 декретов, 5700 указов. Всего принято более 135 тыс. актов законодательства. Можно было бы сделать вывод, что такое обилие актов законодательства – дело хорошее: все проблемы решены. Однако сложившийся порядок подготовки проектов актов, их обсуждения, введения в действие, особенно многочисленные последующие корректировки говорят о серьезных проблемах в нормотворческой деятельности. Необходимо дальнейшее постижение смысла и духа Конституции, а также скорейшее обновление Концепции совершенствования национального законодательства. Одобренная Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь была рассчитана на 2001–2005 годы. Компенсировало бы отсутствие обновленной Концепции более основательное, как уже отмечено, содержание программного Закона «Об основных направлениях внутренней и внешней политики».

Для сравнения заметим, что в Российской Федерации к настоящему времени в базе нормативных правовых актов содержится около 280 тыс. актов, из них федеральных законов около 7,5 тыс., указов – около 4 тыс., актов Правительства Российской Федерации – более 18 тыс.

Анализ действующего законодательства свидетельствует об избыточности правового регулирования, когда в отношении одного круга общественных отношений принимается большое число актов одного или различного уровня, порой не согласованных друг с другом. Это свидетельствует о недостатках нормотворческого процесса, отсутствии прогноза последствий принятия и действия нормативного правового акта. Конечно, можно предположить, что более экономным правовым регулированием будет путь принципиального изменения подходов к законотворческой деятельности, а именно установление правила: разрешено все, что не запрещено. Однако для романо-германской правовой семьи, к которой относится наша национальная правовая система, характерно определение прав, свобод и обязанностей.

Именно разумная стабильность регулирования правовых отношений, недопустимость произвольного изменения законодательства, установление оптимального периода для адаптации граждан, субъектов хозяйствования к новым правовым правилам содействуют повышению доверия граждан к закону и действиям государства. Гражданин должен быть уверен, что он не подвергнется правовым последствиям, которые он не мог предвидеть в момент принятия им какого-либо решения. Таким образом, можно вести речь о соблюдении принципа ожидания разумного принятия государственными органами правовых решений.

Президентом Республики Беларусь уделяется постоянное внимание экономии и бережному отношению к ресурсам страны. Это проявляется и в народном хозяйстве, включая сельское хозяйство, в сфере финансов, в принятии мер по противодействию

коррупции, возмещении причиненного ущерба, требовании эффективного использования трудовых ресурсов, включая оптимизацию государственного аппарата, и др. Меры важные и необходимые.

Желательно также обратить более пристальное внимание на нормотворческий процесс, отдачу от принимаемых законов и иных актов законодательства, достигаются ли ими провозглашаемые при инициировании этих актов цели.

Полагаем, что одним из важнейших научных направлений может быть 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. С задачей проведения экономического анализа права, по крайней мере, наиболее значимых актов, одни юристы и экономисты не справятся. К этому должны подключиться специалисты в области информационных технологий, социологи, специалисты в области психологии, включая социальную психологию. Должны быть выработаны алгоритм проведения такого анализа, методика моделирования последствий принятия и действия актов: какое влияние они окажут на политическую, экономическую, социальную и духовную сферу общества.

Конечно, юридический и экономический подходы к анализу права различаются. Надо отметить, что определенные элементы экономического анализа отдельных нормативных правовых актов у нас внедрены. Имеется в виду выполнение требования о проведении расчета при внесении проекта акта законодательства тех затрат, которые надо будет понести в связи с введением в действие такого акта. Однако, условно говоря, всегда рассчитываются прямые, очевидные затраты (на наш взгляд, поверхностные) и упускается из виду весь комплекс материальных, а также нематериальных (духовных, эмоциональных и др.) издержек, которые отрицательно сказываются на благополучии людей, общества и государства, и то, как нормативный правовой акт повлияет на человека, какие могут наступить отдаленные последствия.

По мнению российского исследователя В. Тамбовцева, который обратился к проблеме экономического анализа права, предпосылкой экономического подхода к исследованию правовых феноменов является то, что все участники правовых отношений стремятся действовать максимально рационально: судьи и адвокаты, преступники, стороны договоров и их нарушители, иные субъекты нацелены на максимальное удовлетворение своих потребностей. Он проводит параллель между субъектами правовых отношений и покупателями товаров. Последние ориентируются на цену и качество товара. При неизменности качества покупают больше товаров, когда цена снижается, и меньше, когда цена растет. Для преступника в качестве блага выступает преступление, то есть деяние, а цена – мера ответственности, например, длительность срока лишения свободы. Подобная зависимость, как замечает В. Тамбовцев, характерна и для правовой системы: увеличение цены (издержек от преступления) в виде строгости наказания, неотвратимости наказания приводит к сокращению преступлений.

При экономическом анализе речь идет не о конкретном индивиде, а о состоянии рынка в целом, то есть оценка дается обезличенная. При юридическом подходе производится анализ конкретных действий конкретных субъектов. При экономическом анализе права акцент делается на последствиях действия нормативного правового акта. Юридический анализ права нацелен на обеспечение справедливости. Однако надо иметь в виду, что писанный закон и справедливость могут не совпадать. В экономической теории права базовой ценностью становится стоимость или полезность.

Проблемой экономического анализа права на постсоветском пространстве занимаются недостаточно. Ее решение – очень сложная задача. Вместе с тем к этой проблеме обращались зарубежные специалисты. Часто в качестве «полигона» для проведения такого анализа использовалась криминогенная сфера. Так, в 1960-х годах в обществе преобладало мнение, что преступное поведение иррационально и принципиально отличается от поведения законопослушных граждан. Г. Беккер показал, что преступники рациональны, а принятие решения о нарушении закона по своей логике аналогично принятию решения о выборе одной из нескольких альтернатив поведения. За работу в данном направлении Г. Беккер был удостоен Нобелевской премии по экономике 1992 г. Гвидо Калабрези свою статью «Некоторые соображения о распределении риска и законодательстве о неумышленном причинении ущерба» посвятил экономическому анализу ответственности за несчастные случаи. В систематическом виде исследования в этой области представлены Ричардом Познером – судьей Верховного суда США, давшим анализ широкого круга правовых вопросов в работе «Экономический анализ права». Из белорусских авторов назовем академика НАН Беларуси П. Г. Никитенко. Вышедшая еще в 2006 г. его фундаментальная монография посвящена ноосферной экономике и социальной политике. Высказанные в ней идеи плодотворны и за ними будущее.

Внедрение предварительного экономического анализа актов законодательства является препятствием для различного рода злоупотреблений, в том числе будет способствовать противодействию коррупции. Пока внедренная антикоррупционная экспертиза не дала ожидаемых результатов. Существуют различные подходы и взгляды ученых к определению понятия «злоупотребление правом». Видимо, отчасти это обусловлено и его внутренней противоречивостью: с одной стороны, идет речь о праве, то есть о границах дозволенного, а с другой – о деянии, которое не имеет позитивной оценки. С позиции субъекта, злоупотребляющего правом, прежде всего, выделяют злоупотребление гражданами своими субъективными правами и злоупотребление властью со стороны должностных лиц (государственных органов). По видам злоупотребления подразделяют на злоупотребления нормотворческого характера и правоприменительного характера. Злоупотребление правом возможно посредством бездействия, которое бывает частного или публичного характера.

Следует реагировать на изменившиеся потребности экономического и социального развития, но надо научиться их предвосхищать, прогнозировать и изменять законодательство на опережение, а не отставать на несколько лет. Наиболее наглядно это проявилось при принятии нового Жилищного кодекса Республики Беларусь, изменившего порядок сохранения мест в общежитии, и при изменении права на пенсию в зависимости от трудового стажа. Даже не оспаривая целесообразность таких изменений, обратим внимание на нежелательность быстрых, резких корректив: в современной зарубежной практике, решениях международных судов большое внимание уделяется названному выше принципу прогнозирования последствий действия нормативного правового акта, предсказуемости правового регулирования как важного условия доверия граждан к власти, установления переходного периода для адаптации к новым, изменившимся условиям. Существующие здесь подходы полезно учесть и нам. Замеры, проводимые социологическими службами различных стран, свидетельствуют, что ощущение счастья не зависит от материального обеспечения. Более важно обеспечить чувство справедливости, свободы, равенства. Власть должна слышать народ, реагировать на разумные предложения, предоставлять возможность

для оппонентов высказывать легально свою точку зрения, убеждать в правильности своей политики силой аргументов.

Более полезной должна быть деятельность Конституционного Суда. В поле зрения Конституционного Суда находится не только позитивное право (акты законодательства), но и практика их применения. Оценивая эти два важных явления (нормотворчество и правоприменение), Конституционный Суд выступает как защитник и хранитель Конституции. Конечно, в этом принимают участие и другие органы, специально созданные для охраны правовых ценностей. Специфика деятельности Конституционного Суда заключается в том, что он анализирует правовую ситуацию на основе комплексного подхода, сочетания научных и практических представлений. С учетом этого можно утверждать, что его деятельность является интеллектуально-правовой. Полагаем, что эффективность работы Конституционного Суда следует повысить уже в ближайшее время за счет расширения понятия конституционной законности. Нормативный правовой акт тогда является конституционным, когда он формально соответствует не только конституционным нормам, но и закрепленному в Конституции вектору развития. При этом надо руководствоваться при оценке актов фундаментальной нормой, закрепленной в ст. 2 Основного Закона, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью и целью общества и государства.

Конечно, за время развития нашей республики как суверенного государства органами государственной власти проделана большая работа по совершенствованию национальной правовой системы, прежде всего, по обновлению законодательства, приведению его в соответствие с конституционными принципами и нормами. Совершенствуется правоприменительная, в том числе судебная, практика. Улучшается характер взаимоотношений между гражданами и государством, например, много сделано для де бюрократизации отношений, улучшения ситуации с рассмотрением обращений граждан в организациях, упрощения подачи заявлений и предложений граждан. Позитивного много. Но есть и проблемы, которые давно следовало решить. Именно на их решение должна быть нацелена дальнейшая работа государственных органов, научных учреждений. Одним из таких направлений работы является развитие теории экономического анализа права.

Получено 17.10.2017 г.