

УДК 340.1(476)

Gr. VASILEVICH
CURRENT ISSUES OF LAW AND ORDER
REINFORCEMENT AT THE PRESENT STAGE

Г. А. ВАСИЛЕВИЧ,
заведующий кафедрой конституционного права
Белорусского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Республики Беларусь

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Исследуются вопросы укрепления законности и правопорядка в Беларуси на современном этапе. Анализируется состояние правоприменительной деятельности, высказываются идеи и предложения по ее совершенствованию.

The article is devoted to reinforcement of the rule of law in Belarus in the modern period. The state of law enforcement is reviewed, ideas and suggestions for improvement are represented.

Немногим более двадцати лет назад Республика Беларусь обрела государственный суверенитет. Прошедший период был непростым для белорусского государства и общества. Того количества событий, которое пришлось на те годы, в любой другой спокойный отрезок времени хватило бы как минимум на полстолетия. Нынешнее поколение оказалось на переломе эпох, и основная задача органов государственной власти – помочь простым гражданам, чьим трудом создается богатство страны, пережить его с меньшими потерями.

В 1990-х гг. Беларуси удалось мирно пройти конфликтную фазу внутри страны в плане осознания необходимости отхода от чисто советской модели. Ориентиром для трансформации является Конституция Республики Беларусь. **Через полтора года нас ожидает событие огромной политической важности: 20-летие принятия первой демократической Конституции независимого белорусского государства.** Оно требует проведения тщательного анализа успехов и неудач, которые имели место в нашей современной истории.

Важнейшим правовым ресурсом стабильного развития белорусского общества, дальнейших прогрессивных социально-экономических преобразований является искоренение правонарушений и прежде всего преступлений. Борьба с преступностью имеет своей целью не только наказание преступника, но и обеспечение спокойной жизни и работы законопослушных граждан, а также государственной безопасности.

Критериями государственной безопасности как элемента политической системы общества (иначе – признаками, от наличия или отсутствия которых можно говорить о той или иной степени защищенности государственных структур), являются: политическая стабильность общества; нерушимость государственных границ; целостность государства;

наличие материальных и финансовых средств, а также возможность распоряжаться ими для реализации государством своих функций; законность и правопорядок; государственный суверенитет.

Исходя из сказанного, безопасность государства можно определить как состояние защищенности его структур, которые, располагая материальными и правовыми средствами, могут служить гарантом обеспечения государственного суверенитета, территориальной целостности и политической и социальной стабильности общества.

Безопасность государства обеспечивается системой правовых отношений и характеризуется состоянием незыблемости основ, устоев общественного и государственного строя, государственной независимости и территориальной неприкосновенности, военного и научно-технического потенциала и их нерушимости при проведении подрывных акций противника.

В соответствии со статьей 59 Конституции Республики Беларусь государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Основным Законом. Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Кроме того, эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности.

Одним из условий обеспечения надлежащего правового порядка является стабильность правового регулирования, его предсказуемость, своевременное прогнозирование последствий принятия актов законодательства. Вместе с тем политическая, экономическая, социальная жизнь общества

находится в динамике, диалектическом развитии, что объективно обуславливает необходимость своевременного и адекватного реагирования права на потребности общественного развития. В связи с этим возникает дилемма между стабильностью законодательства и его гибкостью, ведь право должно развиваться, отвечать современным реалиям.

Эффективность правового регулирования в условиях постоянно меняющейся действительности предполагает, что даже самое совершенное законодательство со временем претерпевает изменения. Это объективный процесс. Тем более потребность в таких изменениях может возникать в связи с несовершенством национального законодательства, необходимостью устранения противоречий и пробелов, учета новых явлений, которые на момент принятия акта не были известны, а в некоторых случаях изменениями политического курса, концепции развития и т. д.

Если обеспечение неотъемлемых (личных) прав и свобод в большей мере зависит от воли государства (государственных органов, должностных лиц), хотя эта воля и должна быть ориентирована на сложившиеся стандарты в цивилизованном обществе, то права социальные (экономические, культурные) практически полностью обусловлены не только юридическими, но и материальными гарантиями. Проблема их финансирования на определенном этапе «становится проблемой демократии и разделения властей». Действительно, мы хорошо знаем, что обеспечение таких прав, как, например, право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий (ст. 21 Конституции Республики Беларусь), на охрану здоровья (ст. 45), социальное обеспечение (ст. 47), образование (ст. 49), жилище (ст. 48), требует колоссальных затрат, что влияет на уровень налогообложения субъектов хозяйствования и граждан. Получается, что «имеющиеся финансовые границы являются абсолютной границей осуществления социальных прав». Поэтому с учетом имеющихся экономических возможностей важно обеспечить справедливое распределение и использование ресурсов. В этом случае установившийся в государстве правопорядок будет восприниматься людьми как должный, необходимый.

Парламент активно реализует принадлежащую ему по Конституции Республики Беларусь законодательную функцию. Правда, в последние годы он, к сожалению, ограничивается теми проектами, которые ему вносят иные субъекты права законодательной инициативы, и здесь следовало бы использовать практику работы Верховного Совета периода 1990–1994 годов; необходимо усилить контрольную функцию коллегияльных представительных органов.

Особую роль в национальной правовой системе стали играть директивы и указы программного характера Главы государства. Вообще программным законодательным актам, к которым относятся

также законы об основных направлениях внутренней и внешней политики, о военной доктрине, следовало бы отвести более значительную роль: они, после Конституции Республики Беларусь, должны стать основой для обеспечения правового порядка, стабильного развития и законодательного сопровождения этого процесса, который в этом случае стал бы более планомерным и сбалансированным.

* * *

Процессу становления Республики Беларусь как правового демократического социального государства посвящено много статей и книг. В них отмечаются и успехи, и проблемы, но главный вывод в том, что государство служит человеку. Поэтому одним из основных критериев успеха, а значит и эффективности установленного правового порядка, экономических и социальных отношений, испытывающих воздействие права, здесь являются условия и продолжительность жизни людей, удовлетворенность их теми возможностями, которые предоставляет им государство, оптимальность правового регулирования и обеспечение баланса интересов отдельного человека, общества и государства, защищенность от незаконных посягательств, перспективы развития молодого поколения и ряд других факторов, влияющих на настроение человека, на ощущение им удовлетворенности. Не зря в настоящее время при сравнении развития различных стран все больше внимания обращается не только на уровень человеческого развития, но и на индекс счастья, который напрямую не зависит от экономической мощи страны.

Право само по себе является лишь инструментом решения тех задач, которые стоят перед государством. Этим целям служит работа по укреплению законности и правопорядка.

Понятие «законность» можно рассматривать в широком и узком смысле слова. В широком смысле данное понятие охватывает всю совокупность отношений, регулируемых как непосредственно конституцией, так и подконституционными актами, которые в свою очередь должны соответствовать Основному Закону. В этой связи законность предполагает конституционность. Однако более устоявшимся является взгляд, характерный для советского периода, когда законность воспринималась в узком смысле слова как верховенство акта парламента, его доминирование в системе властно-правовых отношений. При такой интерпретации законности редко вспоминали о конституции (видимо, в силу декларативности ее норм, невысокого авторитета у граждан, права которых в значительно большей степени обеспечивались актами правительства или даже ведомственными актами).

Кроме того, здесь сказывалось и непризнание концепции разделения власти, в противном случае органы, олицетворяющие различные ветви власти, обладая собственными полномочиями, могли издавать нормативные акты, не обязательно находящиеся в субординационной зависимости.

нормативных правовых актов не только традиционными субъектами, но и отдельными работниками, которые составляют, например, 5–10 % от числа работающих. Полагаем также, что следовало бы четко определить «уровни нормотворческой деятельности». В настоящее время, например, неясно, может ли сельсовет, поселковый совет проявить нормотворческую инициативу перед правительством, министерством. Какие последствия будет иметь такая инициатива: можно ее не рассматривать или, наоборот, ее предложение (проект) следует рассмотреть на заседании (коллегии)?

С одной стороны, власть не должна быть «распыленной», иначе под угрозой может оказаться единство и территориальная целостность государства, его правовой системы. Центробежные силы могут набрать такие обороты, что для сохранения государства придется использовать силу. С другой – излишняя «централизация» власти сковывает инициативу, порождает иждивенческие настроения, отчуждает власть от народа. Выход, на наш взгляд, заключается в поиске баланса интересов между центром и регионами на основе принципов функционирования демократического государства. Здесь можно использовать не только Европейскую хартию местного самоуправления, но и концепцию (хотя и не вступившей в силу) Конституции Европы, в которой в качестве одного из фундаментальных закреплён принцип передачи «наверх» только тех вопросов, которые могут быть наиболее успешно там решены. Все остальное должно решаться национальными государствами или, применительно к рассматриваемому нами вопросу, на локальном уровне. Аналогичная ситуация складывается в рамках национального государства: центр – территории.

Практика применения Декрета Президента от 26 июня 2008 г. № 14, расширяющего полномочия Конституционного Суда Республики Беларусь, убеждает в возможности развития института конституционной жалобы граждан. Для этого предлагается следующее. В настоящее время все законы до их подписания Президентом Республики Беларусь проверяются на соответствие Конституции Республики Беларусь в порядке предварительного контроля. Такая сплошная проверка законов, на наш взгляд, не столь необходима. Тем более что за четыре года реализации упомянутого Декрета все законы признаны соответствующими Конституции Республики Беларусь, хотя одновременно и высказывались определенные замечания. Поэтому предлагаем, с одной стороны, исключить обязательность проверки всех законов до их подписания, а с другой – расширить круг субъектов, которые вправе потребовать проведения такой проверки. Среди таких субъектов могли бы быть и граждане (а возможно, и их общественные объединения), но для этого они должны иметь информацию о принятых законах и возможность одновременно с направлением президенту на подпись размещать на сайте палаты парламента. Таким образом, можно прогнозировать, что в Конституционном Суде Республики Беларусь

в порядке предварительного контроля будут проверяться не все законы, а лишь те, в отношении которых у Президента Республики Беларусь и иных уполномоченных субъектов будут сомнения в их конституционности. Эти и иные меры, касающиеся данного направления, будут только способствовать укреплению доверия народа к власти.

В юридической науке уделяется достаточно большое внимание признакам правового государства. Для того чтобы добиться этого, нужно провести кропотливую работу по созданию государственного правового механизма, оптимально сочетающего интересы государства, общества и человека.

В данном случае не хотел бы останавливаться на традиционной характеристике правового государства. Затрону лишь самый эффективный способ воздействия на общественные отношения – демократическую конституцию, которая (писаная или неписаная, т. е. некодифицированная) является тем рычагом, с помощью которого можно преобразовывать общество в нужном направлении. Учеными совершенно справедливо отмечается, что современное право, основу которого составляет конституция, эффективно тогда, когда выражает «человеческую сущность, закономерности ее проявлений и развития» [3, с. 71].

Конституция, как и любое позитивное право вообще, может сдерживать общественное развитие или содействовать ему. В то же время мы не можем согласиться с огульной оценкой современных конституций, что они «носят как бы промежуточный от прошлого к будущему характер», так как нельзя создать конституцию, которая не «жила» бы прошлым, «регулировала» настоящее и не была бы устремлена в будущее. Стать на данную позицию – значит действительно строить оторванный от жизни идеал.

Конституционное право динамично развивалось в 1990-е гг., все современные идеи были реализованы в Конституции Республики Беларусь. Сейчас, на наш взгляд, на повестке дня находится процесс дальнейшего углубления реализации конституционных принципов в отраслевом законодательстве, т. е. процессе конституционализации отраслей белорусского права. Для большинства современных конституций характерно закрепление экономической свободы, политического плюрализма, взаимной ответственности государства и гражданина, неотъемлемости прав человека, расширения правового статуса граждан. Все это реально необходимо воплотить на практике. Иными словами, адекватное конституционным принципам и нормам правоприменение и нормотворчество – главные формально-юридические показатели исполнения Основного Закона государства. На демократической конституции «выстраивается» весь правовой порядок.

* * *

Ориентация как на общемировые ценности в области функционирования государства и права, так и на сохранение собственной самобытной культуры, традиций может дать позитивный результат.

Конституционную законность можно обеспечить, когда в законодательстве ясно и определенно, без какого-либо двусмысленного толкования, закреплены права и обязанности граждан и субъектов хозяйствования. При этом должностные лица должны хорошо усвоить, что в условиях постсоветского периода конституция – реально действующий документ.

У нас в стране есть необходимый аппарат юридических служб, специалисты, занимающиеся нормотворчеством, накоплен определенный опыт. Однако профессионализм в этой области следует наращивать. Кроме того, создается впечатление, что особо никто не опасается за некачественную подготовку проектов: ведь участвует в таком «творчестве» широкий круг субъектов, и тем самым размывается ответственность. Отсутствует систематический контроль за исполнением принятых актов. Особенно это целесообразно делать по прошествии короткого периода после вступления акта в силу. В связи с этим полезно усилить контроль в данной области Парламента и местных представительных органов.

Качество нормативных правовых актов может быть значительно повышено при усилении эффективности экспертизы проектов, включая филологическую (обеспечит единство терминологии, ясность и определенность правовых предписаний), логическую (исключит внутренние противоречия), системную (обеспечит согласованность нового акта с ранее принятыми), криминологическую (позволит оценить наличие угрозы для развития криминогенной ситуации). Проводя экспертизу, важно прогнозировать последствия действия актов. Известно немало примеров, когда для разрешения какой-либо проблемы предлагается, казалось бы, простой вариант – внести изменения в законодательство. Однако проходит время, а намеченного результата нет. Например, антикоррупционную экспертизу должны осуществлять не только юристы, но и специалисты иных областей, практики. На это обращалось внимание при подготовке соответствующего решения. Пока антикоррупционная работа не дает необходимого эффекта, в том числе и по причине слабой предупреждающей экспертизы. Можно было бы подумать о формировании института общественных экспертов, которые получили бы соответствующую аккредитацию.

Обретение республикой суверенитета – это не только благо для граждан государства, но и огромная ответственность лиц, правящих государством, обязанных учитывать настроение людей, сформированный десятилетиями менталитет.

Сегодня по индексу развития человеческого потенциала Республика Беларусь занимает 65-е место в мире (Россия – 66; Украина – 76). Существенных успехов мы добились в области образования, культуры, медицины. Однако, к сожалению, по данным Министерства здравоохранения Республики Беларусь, отрицательная динамика основных демографических показателей в Республике Беларусь за последние годы достигла критического уровня,

представляющего угрозу национальной безопасности страны. С 1994 г. население страны сократилось на 799,1 тыс. человек и на начало 2012 г. составило 9465,1 тыс. человек.

Замечательно, что продолжает сохраняться наметившаяся в 2003 г. положительная тенденция к увеличению рождаемости, которая в 2011 г. достигла уровня 11,5 на 1000 жителей (в 2010 г. – 11,4). В 2011 г. в республике родилось 109 147 человек (в 2010 г. – 108 050). Смертность населения республики в 2011 г. по сравнению с 2005-м снизилась на 1,4 %. Несмотря на это, по-прежнему сохраняется высокий ее уровень в Витебской (16,2 на 1000 населения) и Минской областях (16,0 на 1000 населения).

Обобщенным показателем общественного здоровья является ожидаемая продолжительность предстоящей жизни при рождении (ОППЖР). По этому показателю Беларусь уступает почти 100 странам мира, а по сравнению с развитыми странами он ниже у мужчин на 12–14 лет, у женщин – на 5–6 лет. Наиболее высокой продолжительностью жизни была в 1964–1969 гг. – 72,9 года. В 1990-е гг. произошло снижение ее уровня; в 2003 г. она составила 68,5 года. ОППЖР для женщин снизилась с 77,2 (1984 и 1985 гг.) до 76,7 года (2011 г.), для мужчин – с 68,9 (1964 и 1965 гг.) до 64,7 года (2011 г.). Следует отметить, что в 2011 г. ожидаемая продолжительность жизни мужчин и женщин по сравнению с 2010 г. незначительно увеличилась и составила 70,6 года, в том числе мужчин – 64,7 года и женщин – 76,7 года (в 2010 г. общая продолжительность жизни – 70,4; мужчин – 64,6; женщин – 76,5 года).

С целью стабилизации демографической ситуации и формирования предпосылок демографического роста Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. № 357 утверждена Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2010–2015 годы. Над ее выполнением должны работать не только отраслевые ведомства, но и руководители территорий: председатели районных, городских и областных исполнительных комитетов, главы местных администраций. Среди показателей оценки их труда должны быть и такие, как продолжительность жизни в соответствующем регионе (какая динамика), смертность, миграционные потоки (люди приезжают или уезжают из данного города, района), удовлетворенность людей уровнем и качеством жизни и, конечно, размер заработной платы, уровень преступности, иных правонарушений. В определенной мере в течение 2008–2011 гг. удалось привлечь внимание указанных руководителей к проблеме укрепления законности, правового порядка, и в результате снизился уровень преступности, произошло укрепление законности. По этому поводу Генеральная прокуратура отправила несколько аналитических записок не только в адрес Правительства, председателей облисполкомов, Мингорисполкома, но и Главы государства,

который поддержал предложение о необходимости участия местных органов власти в деятельности по предупреждению преступлений. Могла бы дать еще больший эффект организация своего рода движения в масштабах всего государства (областей, города Минска) за лучший населенный пункт (район), отличающийся успехами в снижении числа правонарушений, укреплении правовой культуры. Итоги работы за год в данном направлении могли бы подводиться на уровне Правительства, ведь и в его задачу, а не только правоохранительных органов, входит укрепление правового порядка, защита прав и свобод граждан.

О динамике преступлений в Беларуси в последние годы можно судить по следующим данным. Если в 2007 г. было совершено 180,5 тыс. преступлений, то в 2011 г. – 132 052; убийств – соответственно 791 и 404; тяжких телесных повреждений – 1878 и 1216; тяжких телесных повреждений, повлекших смерть, – 301 и 254; разбоев – 1069 и 389; грабежей – 7747 и 3252; краж – 103 082 и 73 598; общее количество преступлений, совершенных несовершеннолетними, – 6572 и 3886. Как видим, усилия государственных и общественных органов существенно положительно повлияли на развитие криминогенной ситуации в Республике Беларусь.

Таким образом, динамика преступлений благоприятна для общества: их число постоянно снижается, а значит, граждане чувствуют свою большую защищенность. Однако ряд вопросов еще не получил своего законодательного разрешения. Актуальной остается проблема возмещения материального и морального вреда лицами, причинившими его в результате совершения преступления. В Уголовном кодексе Республики Беларусь давно следовало бы предусмотреть ответственность за злостное уклонение граждан от возмещения ущерба, причиненного преступлением. Эта проблема актуальна и для тех случаев, когда не исполняются имущественные обязательства не только по приговору, но и по решению суда. Можно привести достаточно много примеров умышленного уклонения от трудоустройства, сокрытия доходов, имущества, только для того чтобы не исполнять судебное постановление. В настоящее время уголовной ответственности должностных лиц за уклонение от исполнения судебного постановления явно недостаточно. Такую ответственность должны нести не только должностные, но и иные лица, которые без уважительных причин не исполняют судебное постановление, в том числе касающееся возмещения имущественного ущерба. Многие зависит и от организации работы.

Нуждается в совершенствовании и существующая нормативная база, практика ее применения по учету ущерба от преступлений и его возмещения. Прежде всего, здесь необходимо исключить дублирование сумм ущерба, когда одна и та же сумма проходит по отчетам различных ведомств; должна строго соблюдаться «привязка» возмещения ущерба к году его выявления.

Многие оправдательные приговоры, а также перепредъявление обвинения обусловлены изменением свидетелями своих показаний в суде по сравнению с теми, которые были даны на следствии. Иногда эти лица ссылаются на принуждение их к даче показаний, добросовестное заблуждение, которое «рассеялось» только в суде, и др. Во всех случаях нарушения прав свидетелей необходимо тщательно разбираться. Следует иметь в виду и их ответственность за дачу ложных показаний (такие примеры привлечения к ответственности являются достаточно редкими). Свидетель обязан правдиво сообщать все известное по делу и отвечать на поставленные вопросы. Таким образом, когда свидетель меняет свои показания в суде, он нарушает (либо ранее нарушил) возложенную на него обязанность давать правдивые показания. Понесенные по уголовному делу процессуальные издержки должны быть возмещены за счет виновных лиц (свидетеля, а если он был принужден к даче показаний, то за счет соответствующего должностного лица, вина которого должна быть установлена). Размер имущественной ответственности свидетеля (свидетелей) зависит от наступивших последствий. Обратим также внимание на то, что свидетелю покрываются расходы, связанные с его явкой к месту проведения процессуального действия и обратно, по найму жилого помещения, а также в связи с выплатой суточных. Полагаем, что эти суммы, безусловно, должны быть взысканы.

На наш взгляд, необходимо существенно повысить уголовную ответственность за дачу заведомо ложных показаний, на основании которых было осуждено невиновное лицо. Сейчас возможна ответственность, в частности, в виде лишения свободы до двух лет, а за те же действия, соединенные с обвинением в тяжком или особо тяжком преступлении или с искусственным созданием доказательств обвинения либо совершенные из корыстных побуждений, – до пяти лет лишения свободы. Полагаем, что такой меры явно недостаточно. Нужно, если не полностью, то более основательно, увязать меру уголовной ответственности свидетеля, заведомо дающего ложные показания, со сроком наказания, грозящем лицу, в отношении которого даны ложные показания. Естественно, что лица, по вине которых произошло незаконное осуждение, должны нести имущественную ответственность в размере выплат в пользу оправданных граждан, если ранее вынесенный приговор был основан на их ложных показаниях.

Кроме того, обращаем внимание на наличие в Уголовном кодексе Республики Беларусь статьи 394, предусматривающей ответственность за принуждение подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля к даче показаний путем применения угрозы, шантажа или совершения иных незаконных действий лицом, производящим дознание, предварительное следствие или осуществляющим правосудие. При наличии оснований нормы этой статьи также должны применяться.

Анализ криминогенной ситуации в Республике Беларусь, воздействие на нее применяемых

* * *

мер уголовной ответственности свидетельствуют о необходимости дальнейшей оптимизации уголовного наказания и его исполнения. Указанные причины явились основанием для инициирования автором в его бытность Генеральным прокурором перед Главой государства подготовки и принятия Концепции совершенствования мер уголовной ответственности и системы исполнения наказаний. Основная идея Концепции: практика применения уголовного закона в значительной степени нуждается в совершенствовании, необходимо осуществить принципиальное совершенствование уголовно-исполнительного законодательства. «Промехи» в области практики привлечения к уголовной ответственности влекут рост количества рецидивов преступлений, существенно увеличивают расходы государства по содержанию осужденных, пересмотру уголовных дел и т. п. Часто за хищение лицом имущества на незначительную сумму государство в связи с осуждением такого лица к лишению свободы теряет в сотни раз больше. Не оказывает такое наказание и превентивного воздействия. Неадекватность судебной практики, на наш взгляд, проявлялось в явной несоразмерности наказания, например, за взятку в размере 20 долларов виновному лицу (обычно это специалисты, имевшие право принимать юридически значимые решения) суд мог назначить семь-восемь лет лишения свободы. Можно представить, какие потери несет государство, общество, сам человек, который действительно нарушил закон. Но он имеет право на получение разумного, соразмерного совершенному правонарушению наказания. Добавим лишь, что о неэффективности карательной судебной практики в уголовно-правовой сфере свидетельствует частое принятие законов об амнистии. Дело здесь не в том, что автор якобы против законов об амнистии, а в том, что это свидетельствует об изначально допускаемых ошибках при назначении наказания, которые затем приходится исправлять посредством принятия законов об амнистии. Более того, на наш взгляд, лица, даже получив право на амнистию, сохраняют отрицательный заряд по отношению к государству, полагая, что суд, а значит и государство, поступили с ними несправедливо.

В уголовно-правовой и административно-правовой сферах принцип пропорциональности должен применяться с наибольшей степенью значимости. Мера ответственности должна быть адекватна тяжести содеянного. Речь идет не только о сроках лишения свободы, но и об административной ответственности. Например, сохраняя свою карательную функцию, административные штрафы не должны иметь «разорительный» характер. В сфере уголовно-процессуальных отношений актуальной остается проблема принятия решения о заключении под стражу до суда при условии, что ограничение свободы в данном случае будет мерой, пропорциональной характеру предполагаемого преступления и наказанию, которое влечет совершение такого преступления.

В свое время нами высказывалась идея о том, что на определение срока лишения свободы должны влиять не только обстоятельства совершения преступления, личность преступника, но и условия содержания в местах лишения свободы. Согласно Уголовно-исполнительному кодексу Республики Беларусь наша страна 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. У судьи, по нашему мнению, должно быть больше выбора, включая и право назначить наказание ниже низшего предела. Что касается санкций в виде лишения свободы, то именно их необходимо снижать. Таким образом, в текущий период все больше внимания уделяется предупреждению правонарушений, в том числе преступлений. Профилактическое воздействие оказывают не только меры воспитательного, разъяснительного характера, но и разумная, сбалансированная практика привлечения к уголовной, административной и иной ответственности.

Если коснуться административной ответственности, то постоянное, из года в год увеличение числа административных правонарушений свидетельствует о неэффективности применяемых мер и в какой-то мере о стремлении органов, ведущих административный процесс, ограничиться взысканием как таковым и меньше уделять внимание превенции правонарушений. Заметим, что ежегодно совершается около трех миллионов административных правонарушений. Для страны с населением 9,5 млн человек это огромная цифра. Естественно, есть примеры, когда один человек в течение года совершает несколько административных правонарушений, но это высвечивает еще несколько проблем и задач. На наш взгляд, недостаточно активно проводится профилактическая работа в сфере административно-деликтных отношений. Исследования специалистов в области административного права сводятся здесь в основном к перечислению административно-предупредительных мер как разновидности мер принуждения. Называются наиболее типичные из них: осуществление надзорных проверок; дача обязательных для исполнения предписаний о проведении профилактических мероприятий; досмотр вещей и личный досмотр граждан; проверка документов, удостоверяющих личность; введение карантина; прекращение движения транспорта и пешеходов (при возникновении угрозы общественной безопасности); освидетельствование медицинского состояния лиц и др. Пожалуй, лишь анализ совершения правонарушений лицами, моложе 18 лет, а также нарушение правил дорожного движения, в том числе управление транспортом в нетрезвом состоянии, находятся в поле постоянного внимания органов государственной власти. Такое же систематическое и основательное

изучение причин совершения должно быть и по отношению к иным правонарушениям. При назначении административных взысканий по возможности следует «задействовать» и фактор публичности. В сфере предпринимательской деятельности, налоговых отношений необходимо повысить роль общественных объединений предпринимателей для предупреждения правонарушений со стороны своих членов. Но в целом многие официально зарегистрированные общественные объединения недостаточно активно работают в данном направлении, хотя это их уставная обязанность.

Обратим внимание на то, что в высших учебных заведениях значительно больше внимания уделяется изучению того, как наказать виновное лицо (конечно, важно, чтобы применение мер юридической ответственности было законным), чем решению проблем предупреждения правонарушений. Курс уголовного права по числу часов значительно опережает курс криминологии. Защит диссертаций по уголовному праву или иным отраслям по темам, посвященным ответственности, существенно больше, чем по проблемам профилактики правонарушений. Тенденцию, на наш взгляд, следовало бы изменить. Более того, развивать не только криминологию, но и деликтологию, изучать в масштабах страны проблемы совершения всех видов правонарушений и на основе проведенного анализа планировать нормотворческую, профилактическую деятельность, формировать правоприменительную практику, вырабатывать меры по повышению правовой культуры должностных лиц и граждан.

С учетом существующих у нас и у наших соседей проблем (там их не меньше) можно смело утверждать, что отмирание института государства не грозит, в силу того что перед ним стоит много задач, требующих решения. Более того государство останется одним из важнейших элементов политической системы. Каким оно должно быть? Ответ содержится в ст. 1 Конституции Республики Беларусь – «демократическим социальным правовым».

Однако мало провозгласить это, необходимо реально исполнить данное конституционное положение. На этом пути существуют трудности, но они будут и дальше. Чернобыльская катастрофа, медицинские опыты по клонированию живых существ, эпизоотии животных, военные и иные конфликты на Ближнем Востоке, в Ираке, Европе и других странах, еще помнящих ужасы Второй мировой войны, заставляют сомневаться в безоблачности человеческого будущего. Однако любая альтернатива построению (становлению) демократического социального правового государства обречена на неудачу.

Беларусь провозглашена в качестве демократического государства. Для такого государства характерно полновластие народа, реализация идеи народного суверенитета. Суверенная воля народа проявляется прежде всего через участие в выборах, референдумах (причем не только общегосударственных), обсуждение важнейших вопросов государственной и общественной жизни. Убежден, что народные голосования не исчерпали себя.

Несмотря на всю критику проводимых не только в Беларуси, но и, например, в России, Украине референдумов (причем по очень сходным вопросам), за данным институтом непосредственной демократии будущее, особенно на региональном уровне. Конечно, народ должен не отвергать, а принимать правление «лучших», но и сам он, движимый политическим правосознанием, обладающий им, может принимать достойные решения.

Государство призвано служить гражданам. Во многом от того, какая сформирована национальная правовая система, зависит, насколько комфортно чувствуют себя люди в таком государстве. В настоящее время именно право выступает в качестве основного социального регулятора. Безусловно, мы выступаем за уменьшение его удельного веса среди иных социальных феноменов.

В условиях объективно развивающегося процесса глобализации именно право как антипод силы может обеспечить гармонию интересов. Исходя из этого, исследователи современных тенденций общественного развития справедливо обращают внимание на объективный характер процесса интернационализации права, который выражается в сближении принципов права и национальных законодательств, углублении взаимного влияния различных правовых систем. Процесс формирования единого правового (конституционного) пространства в Европе, по существу, представляет собой развитие конституционного права наднационального уровня. Именно на него следует ориентироваться при осуществлении конституционной защиты прав и свобод граждан.

Позитивный результат правоприменения зависит от уровня координации нормотворческой деятельности, системности законодательства, его ясности, определенности, доступности.

В юридической научной литературе проблема оснований и пределов ограничений прав и свобод граждан в обычных условиях, а также в условиях особых правовых режимов исследована слабо, хотя имеет важнейшее теоретическое и практическое значение. В связи с этим интерес представляет мнение швейцарского ученого К. Экштайна, который выделяет три основных условия ограничения прав граждан: а) необходимость; б) пригодность; в) соразмерность. К. Экштайн ведет речь о запрете на злоупотребления ограничением конституционных прав и свобод со стороны государства, имея в виду чрезмерное вмешательство в права и свободы. Он в то же время не исключает ситуации, когда даже допустимое с точки зрения критериев необходимости и пригодности ограничение прав может быть антиконституционным исходя из принципа соразмерности. Под несоответствием К. Экштайн понимает несоответствие тяжести воздействия на конституционные права и свободы тем или иным общественным интересам, ради которых допускается то или иное нарушение [4, с. 64, 68, 70]. А. Шайо также полагает, что «ограничения прав, введенные под флагом защиты строя, могут с таким же успехом подорвать конституционную систему, как и ее противники» [5, с. 89].

Предсказуемость и разумная стабильность нормативного регулирования, учитывающая интересы государства, общества и отдельного человека, будет способствовать защите интересов этих субъектов, укрепляя при этом доверие граждан к государству.

Одной из болевых проблем является придание актам обратной силы. Нормы статьи 67 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» о праве нормотворческого органа определять срок введения в действие акта применимы при соблюдении требований Конституции Республики Беларусь о недопустимости придания акту обратной силы, если он устанавливает или усиливает ответственность, а также положений статьи 23 Основного Закона, в которой определены основания и цели ограничения прав и свобод граждан.

Совершенно правильно обращается внимание на то, что только карательный подход в уголовно-правовой сфере неэффективен как экономически, так и социально, поэтому в мире в последние 20 лет все больший авторитет приобретает восстановительное правосудие [6, с. 42; 7].

Нам необходимо создать программу восстановительного правосудия и шаг за шагом ее реализовывать. В результате восстановительных процедур реабилитацию проходят не только правонарушитель, но и жертва. Указанные программы действуют в США, Канаде, Австралии, Англии, Германии, Франции, Чехии. Нам следует внимательно изучить опыт этих стран.

Восстановительное правосудие применимо к обвиняемым, сознавшим в совершении преступления, не приведшего к особо тяжким последствиям, в целом они являются законопослушными гражданами и настроены загладить перед обществом свою вину.

Восстановительное правосудие имеет более широкий аспект, чем институт примирения. Особенно его следует использовать по отношению к несовершеннолетним.

Необходимо пересмотреть сложившуюся практику саморегулирования судебной власти. Создатель кибернетики Н. Винер определял самоорганизующиеся системы как «системы, которые способны при изменении внешних или внутренних условий их функционирования и развития сохранять или совершенствовать свою организацию с учетом прошлого опыта, сигналы в которой поступают по каналам обратной связи» [8, с. 142]. Прежде всего речь идет о признании судебного прецедента в качестве источника права. Вместе с тем, признавая полезность разъяснений Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда по вопросам судебной практики, имеющих характер субсидиарного толкования, следует отметить, что их юридическое значение должно быть изменено. Ряд ученых относит такие разъяснения к судебным прецедентам, другие – к такому виду источников права, как нормативные акты подзаконного харак-

тера [9, с. 13–14; 10, с. 109–111; 11]. По существу, речь идет об актах рекомендательного характера.

Следует повышать престиж работы судьи, который пока невысок. Об этом свидетельствуют и традиции: в Европе юридическую карьеру многие начинают с адвоката и заканчивают судьями, в странах СНГ – наоборот.

У Министерства юстиции, Прокуратуры и Совета Республики свой «уровень» проверки (ст. 98, 125 Конституции Республики Беларусь). Они проверяют акты органов местного управления и самоуправления на соответствие законам, декретам, указам, иным нормативным актам (ст. 125 Конституции Республики Беларусь), законодательству (ст. 98). Лишь Конституционный Суд Республики Беларусь вправе дать окончательную оценку акта с точки зрения соответствия Конституции Республики Беларусь (часть первая ст. 116, часть четвертая ст. 122 Конституции). Если имело место направление жалобы в несколько инстанций, включая и Конституционный Суд Республики Беларусь, то последнее слово принадлежит ему, даже если с соответствующей жалобой субъект обратится в другую инстанцию после рассмотрения вопроса в Конституционном Суде Республики Беларусь. Таким образом, отменить либо опротестовать акт по мотивам нарушения законодательства ни Совет Республики, ни органы прокуратуры не могут. Вполне уместным было бы наделить Конституционный Суд Республики Беларусь правом разрешения спора между Минюстом и органом, представившим акт на регистрацию, при отказе от такой регистрации. На наш взгляд, обжаловать такие действия Минюста в суде общей юрисдикции нельзя, так как речь идет о конституционности нормативного акта. В общем суде можно обжаловать процедурные, формальные, но не содержательные аспекты (например, нарушение сроков регистрации, принятие решения неуполномоченным лицом и т. п.).

Способствовать укреплению конституционности (конституционной законности) может развитие института ответственности государства за причиненный вред. Это необходимо во имя не только защиты прав граждан, но и в интересах самого государства. Определенный механизм компенсации (но не получил своего развития), когда норма части второй статьи 60 Конституции Республики Беларусь не имела отсылки к законодательству, т. е., по существу, речь шла о компенсации за любое нарушение конституционных прав. Впоследствии в статью 60 Конституции Республики Беларусь были внесены изменения, что привело к сужению оснований возмещения морального вреда.

В нашем законодательстве должна быть закреплена содержащаяся в Конституции Российской Федерации норма, в соответствии с которой каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. К этому обязывает правовой характер нашего государства.

В действующем законодательстве Республики Беларусь мы обнаруживаем определенное неравенство между гражданином и государством, например в сфере налогового законодательства.

На уровне постановлений пленумов судебных инстанций, стоящих во главе общих и хозяйственных судов, давно назрела необходимость обобщения (анализа) следующей практики:

1) об обеспечении верховенства Конституции Республики Беларусь в деятельности судов;

2) о практике применения судами международных договоров, ставших обязательными для Республики Беларусь;

3) о практике исполнения решений Конституционного Суда Республики Беларусь о порядке пересмотра дел в случае применения нормативных правовых актов, признанных впоследствии неконституционными. Предписания на этот счет обычно содержатся в заключениях Конституционного Суда Республики Беларусь, но суды не всегда реагируют на них оперативно.

Полагаем, что суды Республики Беларусь, включая Верховный и Высший Хозяйственный, в порядке ст. 112 Конституции Республики Беларусь вправе обращаться в Конституционный Суд Республики Беларусь лишь по тем вопросам и в той мере, в какой это вытекает из круга вопросов, являвшихся предметом их изучения. (Здесь не затрагивается право судов на обращение в Конституционный Суд Республики Беларусь в порядке части четвертой ст. 116 Конституции Республики Беларусь.)

Для правового государства характерно создание отлаженного механизма восстановления нарушенного права. Разумеется, абсолютное большинство судей, прокурорских работников стремятся надлежащим образом выполнять свои функции. Суд действительно должен быть независимым, беспристрастным и компетентным. Этому содействует бессрочный характер назначения судьи на должность, что всегда поддерживалось Конституционным Судом Республики Беларусь. Вместе с тем увлечение анализом причин так называемой судебной волокиты часто уводит в сторону от решения другой, самой важной задачи – правильности отправления правосудия. Следует бояться не отмены судебных постановлений, а сохранения неправосудных постановлений. Конечно, пока судебное постановление не отменено, оно должно исполняться. Другого утверждения быть не может.

Вопрос о прямом действии норм международных договоров также актуален, поскольку не всегда признается, что даже нормы Конституции Республики Беларусь имеют непосредственный характер действия, обладая при этом верховенством и высшей юридической силой по отношению ко всем иным актам внутреннего законодательства.

В пользу вывода о том, что нормы международных договоров порождают права и обязанности для граждан Беларуси свидетельствуют закрепленные не только в Конституции Республики Беларусь (см. ст. 8, 116 и др.), но и в актах текущего законодательства правила об их приоритете при рас-

хождении норм национального законодательства и международных актов.

Правовая система, как и экономика отдельного государства, не может существовать в замкнутом пространстве. Объективно развивающиеся процессы интеграции на европейском пространстве, включая постсоветское, глобализация оказывают все большее влияние на национальные правовые системы. Все более очевидным становится процесс интернационализации права.

Единое правовое пространство на европейском континенте объективно формируется и по той причине, что при подготовке проектов конституций новых государств, включая и Беларусь, были заимствованы многие положения (идеи и нормы) из конституций развитых стран Западной Европы и США. Ориентиром были тексты конституций Германии, Франции, Италии, Швеции, Швейцарии и других стран, накопивших необходимый опыт преобразований. И естественно, общие правовые принципы и нормы предполагают единый стандарт действий.

В качестве позитивного момента отметим накопленный опыт обобщения высшими судебными инстанциями практики применения нормативных правовых актов. Однако такую аналитическую работу следует проводить в рамках каждого министерства, государственного комитета. Заслушивания отчетов руководителей по итогам работы за год явно недостаточно. Наиболее продуктивно мониторинг правового пространства осуществляется органами прокуратуры, которые вправе применить широкий спектр мер прокурорского реагирования, включая и принесение протестов.

Отметим, что Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь как палата территориального представительства, наделенная по Конституции Республики Беларусь правом отмены решений местных Советов депутатов, не соответствующих законодательству, за весь период своего существования не сделала этого ни разу. Главное, конечно, здесь содействовать укреплению законности на региональном уровне, посредством обеспечения принятия органами местного управления и самоуправления законных решений. Позитивная отдача такого важного органа государственной власти может быть значительно большей.

Безусловно, очень важно, чтобы государство и его граждане имели собственную национальную идею, которая могла бы сплачивать его (без посягательства на свободу мнений, взглядов, политических «пристрастий» и т. п.), мобилизовывать для решения задач во имя общего блага. В основе государственной идеологии должны находиться понятные и привлекательные не только для всего государства и общества, но и отдельного человека ценности.

Важнейшей составляющей государственной идеологии является правовая идеология.

Важнейшим ресурсом, способным усилить динамику процессов взаимодействия между человеком и государством, вывести их на новый уровень, являются информационные технологии. Конечно, здесь есть и опасность снижения гарантий прав и свобод.

В последнее десятилетие XX века информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ) стали одним из важнейших факторов, влияющих на развитие общества. Их революционное воздействие касается государственных структур и институтов гражданского общества, экономической и социальной сфер, науки и образования, культуры и образа жизни людей. Многие развитые и развивающиеся страны в полной мере осознали те колоссальные преимущества, которые несет с собой развитие и распространение ИКТ. Ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что движение к информационному обществу – это путь в будущее человеческой цивилизации.

В настоящее время в республике реализуется достаточно широкий комплекс работ, направленных на развитие и широкое применение ИКТ в различных сферах деятельности и отраслях (государственном и местном управлении, материальном производстве, здравоохранении, культуре, науке, социальной сфере и т. д.). Использование информационных технологий способно коренным образом повлиять на отношения государства и человека, содействовать расширению прав и свобод. В политической сфере возможно использование ИКТ для голосования, обсуждения проектов нормативных актов, рассмотрения обращений граждан, их консультирования. Еще десять лет назад автор высказывался относительно того, что акты должны публиковаться не только в тех газетах, которые определены в качестве официальных изданий, но и в электронном банке данных правовых актов либо на сайте.

Использование информационных технологий позволяет деbüroкратизировать многие отношения. Например, в 2001 г. в Конституционный Суд Республики Беларусь обратились граждане, имеющие право на льготы, которые вынуждены это право подтверждать, получая соответствующие справки в различных организациях. Конституционный Суд Республики Беларусь отметил необходимость решения данного вопроса наиболее экономным по времени для людей способом, по сути предвосхитив более широкое использование для этого информационных технологий государственными структурами, уменьшив таким образом тяготы, ранее возлагаемые на граждан, по предоставлению соответствующих справок (документов).

Потенциал информационных технологий велик. Уже сейчас с учетом опыта других стран можно было бы внедрять их для предупреждения правонарушений. Конечно, еще трудно представить, что для обеспечения контроля за местонахождением детей могут использоваться соответствующие чипы, но их применение вполне реально для нахождения угнанных автомобилей.

В перспективе, возможно, и отдельные административные дела, например в области нарушения правил дорожного движения, будут рассматриваться на основе разработанной компьютерной программы. В этом случае было бы меньше злоупотреблений. Конечно, у гражданина, не согласного

с «холодным» расчетом машины, должно быть право на обращение с жалобой к судье.

Безусловно, человек не должен стать рабом технологий. Ведь ИКТ могут «выхолостить» все живое, превратив процесс человеческого общения, столкновения человеческого разума и эмоций в простой акт нажатия на кнопку компьютера.

Защита базы данных приобретает первостепенное значение. На хранителя должна возлагаться ответственность за несанкционированный доступ посторонних лиц к закрытой информации. А умение хакеров «взламывать» базу данных мы видим на примере последнего скандала, разразившегося в США, когда посторонние лица получили доступ к электронным счетам сотен тысяч людей.

В завершение отметим, что в любом государстве внутренние и внешние тенденции развития объективно предполагают поиск правовых решений, которые призваны способствовать обеспечению прав и свобод его граждан. Выбор наиболее рациональных из них – серьезная задача.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Тихомиров, Ю. А. Критерии законности правовых актов / Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. – 1997. – № 19–20.
2. Проблемы общей теории государства и права: учебник / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 816 с.
3. Кашкин, С. Ю. Глобальный конституционный идеал: иллюзия или реальность / С. Ю. Кашкин // Государство и право на рубеже веков: материалы Всерос. конф. – М., 2000.
4. Экштайн, К. Основные права и свободы. По российской Конституции и Европейской Конвенции: учеб. пособие для вузов / К. Экштайн. – М., 2004.
5. Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – М., 2001.
6. Корнозова, Л. Восстановительное правосудие: идеи и перспективы для России / Л. Корнозова, П. Максудов, Р. Флямер // Российская юстиция. – 2000. – № 11. – С. 42.
7. Зер, Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание / Х. Зер. – М., 1988.
8. Винер, Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине / Н. Винер. – М., 1958.
9. Лившиц, Р. З. Судебная практика как источник права / Р. З. Лившиц. – М., 1997.
10. Наумов, А. В. Уголовное право. Общая часть: курс лекций / А. В. Наумов. – М., 1996.
11. Амбросимова, Е. Саморегулирование судебной власти: основания, содержание, тенденции / Е. Амбросимова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 4. – С. 147.

Дата поступления статьи в редакцию: 10.09.2012.