

Rechtliche Grundlagen zur Optimierung der belarussischen Staatsführung - die wichtigsten Anforderungen der Zeit

GRIGORI VASILEVICH

Die Dynamik des politischen und gesellschaftlichen Lebens erfordert ein schnelles und angemessenes Reagieren auf die Bedürfnisse sozialer Entwicklung. In diesem Zusammenhang entsteht jedoch ein Konflikt zwischen der Stabilität und Flexibilität der Gesetzgebung.

Bereits Ende des letzten Jahrhunderts entwickelte die Weltbank das Konzept des effektiven Staates, dessen Schwerpunkt in einem verantwortungsbewussten Gebrauch humaner und wirtschaftlicher Ressourcen liegt, mit dem Ziel einer gerechten und lang anhaltenden Entwicklung.

Auf Vorschlag des Präsidenten soll in naher Zukunft die Zahl der Staatsbediensteten verringert werden, woraufhin ich mich in einem persönlichen Brief vom 5. Dezember 2009 an den Präsidenten mit der Empfehlung wandte, die staatliche Führung durch einen Liberalisierungsprozess sowie die Abschaffung von Korruption in der wirtschaftlichen-sozialen Sphäre zu optimieren. Die radikalen Einschnitte sollen dabei im Gegenzug durch mindestens 70 % eingesparter Mittel zur Gehaltserhöhung der Beschäftigten beitragen.

Die geplante Kürzung des Staatsapparates ist allerdings nur dann sinnvoll, wenn der demokratische Prozess der Regierung erweitert wird. Dabei sind die Bekämpfung von Korruption, die Transparenz staatlicher Entscheidungen, der Zugang zu Informationen sowie größere Bürgerbeteiligungen (Bürgerinitiativen, Teilnahme an öffentlichen Anhörungen, etc.) wichtige Faktoren, die zur Zufriedenheit der Bürger beitragen können.

Die Modernisierung der staatlichen Führung beinhaltet ferner das Ziel der Verbesserung von Organisationsstrukturen der Exekutive, insbesondere die Stärkung administrativer Verantwortung, die Kürzung des bürokratischen Aufbaus, die Vermeidung von Doppelbefugnissen sowie die Abschaffung überflüssiger Abteilungen im staatlichen Sektor.

Dabei soll die staatliche Macht einerseits nicht „zerstreut“ werden, andererseits schafft diese gleichzeitig ein Abhängigkeitsverhältnis und entzieht die

Macht des Volkes. Der einzige Ausweg aus diesem Konflikt liegt in einem Interessensausgleich, der rechtsstaatlichen, demokratischen Prinzipien entspricht.

Nach dem Vorbild entwickelter europäischer Staaten muss insbesondere die ausführende Gewalt auf nationaler und lokaler Ebene effektiv gestärkt werden. Gerade auf exekutiver Ebene dominieren noch immer weitreichende Korruptionsprobleme, die zur drastischen Minderung der staatlichen Funktionsfähigkeit führen.

Belarus als Rechtsstaat basiert auf einer demokratischen Verfassung, deren Umsetzung und Stabilisierung sich aktuell in einem Entwicklungsprozess befinden. Als Symbol der Notwendigkeit einer funktionierenden Verfassung feiert Belarus in 18 Monaten den 20. Jahrestag der ersten demokratischen Verfassung des unabhängigen Staates, um alle Erfolge und Misserfolge der modernen Geschichte wieder in Erinnerung zu rufen.

Die Aufgabe des Staates liegt in der Kontrolle aller gesellschaftlichen Prozesse, deren Dringlichkeit in den unterschiedlichsten Bereichen zunimmt, beispielsweise im Zusammenhang von Zentralismus und Dezentralismus. Die Kombination strategischer Planung und flexibler, wirtschaftlicher Regulierung, die Verabschiedung spezieller Maßnahmen sowie die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit festigt eine flexible Kontrolle und Aufsicht.

Im Hinblick auf das wachsende, rechtliche Bewusstsein der Bürger steigt die Zahl derjenigen, die sich durch die veränderte politische Anschauung selbst als vollwertige rechtliche Subjekte des politischen Prozesses verstehen und somit an staatlicher Kontrolle mitwirken können. Um diese politische und staatliche Teilhabe zu gewährleisten, muss der Staat auf schwerwiegende Probleme der Demokratie unverzüglich eingehen, über politische Arbeit aufklären sowie aktuelle Versprechen umsetzen.

Für den Erfolg und damit die Effektivität einer etablierten Rechtsordnung sind wirtschaftliche und soziale Beziehungen eines der wichtigsten Kriterien. Ein Interessensausgleich zwischen Bürgern, der Gesellschaft und dem Staat, der Schutz vor rechtswidrigen Eingriffen, Perspektiven der Jugend sowie eine Reihe anderer Faktoren, die das menschliche Wohlbefinden beeinflussen, sind für eine stabile Rechtsordnung essentiell. Zu Recht fällt die Aufmerksamkeit bei Vergleichsstudien einzelner Länder sowohl auf den Grad menschlicher Entwicklung als auch auf das Glücksgefühl, welches sich unabhängig von der wirtschaftlichen Stärke eines Landes bemisst.

A.

Um die Rolle der Bürger im politischen Geschehen auch weiterhin zu stärken, müssen Initiativen auf lokaler und nationaler Ebene gefordert werden. Dabei soll

einer bestimmten Anzahl an Bürgern (z.B. 5-10 % der Belegschaft) das Recht zustehen, eine Untersuchung von Gesetzen und Verwaltungsakten durchzuführen. Das Dekret des Präsidenten vom 26. Juni 2008, № 14, das die Befugnisse des Verfassungsgerichts ausgebaut hat, ermöglicht insofern die Weiterentwicklung verfassungsrechtlicher Rechtsbehelfe.

Alle Gesetze werden derzeit vor ihrer Unterzeichnung des Präsidenten auf ihre vorläufige Verfassungsmäßigkeit überprüft. Eine solche Kontrolle ist jedoch absolut ineffizient vor dem Hintergrund, dass in den vier Jahren der Umsetzung des Dekrets ohnehin alle Gesetze als verfassungskonform erklärt wurden. Darüber hinaus muss der Kreis derjenigen erweitert werden, denen das Recht zusteht, die Durchführung einer solchen Prüfung zu fordern, beispielsweise einzelnen Bürgern sowie Streitgenossenschaften. Auf diese Weise konnte die Erweiterung der Prüfungsberechtigten zur Stärkung des Vertrauens in die Regierung beitragen.

In Anbetracht der obigen Ausführungen sind aktuell zwei Probleme zu lösen: Einerseits die Suche nach dem optimalen Modell der Exekutive und andererseits das Verhältnis von juristischen Personen des Privatrechts zur öffentlichen Hand. Ein besonderes Augenmerk zur Lösung dieser Probleme liegt auf dem Abschluss von Kooperationsvereinbarungen sowie öffentlich-rechtlichen Partnerschaften mit wirtschaftlich schwachen Unternehmen.

Gleichermassen sind im Bereich des Strafrechts zahlreiche Veränderungen vollzogen worden, beispielsweise die Abkehr von einem rein repressiven Ansatz in Strafsachen, der sowohl wirtschaftlich als auch sozial völlig verfehlt ist. Stattdessen konnte in den letzten 20 Jahren eine „regenerative“ Rechtsprechung größere Aufmerksamkeit gewinnen, die mögliche Rechtsverletzungen des Täters wiedergutmacht und diesem die Möglichkeit zur Resozialisierung bietet.

Eine bedeutende Rolle bei der Humanisierung strafrechtlicher Verantwortung soll das Konzept der Weiterentwicklung und Durchführung von Maßnahmen des Strafvollzugs spielen, das strafrechtliche Verantwortlichkeit gewährleisten soll; doch ausgerechnet hierbei kam es in letzter Zeit zu vielen Ungereimtheiten.

Ebenso muss die Forschung im Bereich der Kriminologie gestärkt und entwickelt werden. Von Bedeutung wäre die Einführung des Postens eines Kommissars für Menschen-, Bürger- und Freiheitsrechte, der Verfassung sowie des Volkerrechts.

Weiterhin besteht in den Staaten der neuen Demokratie die Frage nach dem Verhältnis von Recht und Politik. Das Parlament als einer der aktivsten Subjekte des politischen und rechtlichen Geschehens übt eine wichtige Rolle über die

Verfassung aus. Sowohl das Verfassungsrecht als auch die Politik moderner Staaten erscheinen in Anbetracht des Einflusses allgemein anerkannter Prinzipien und Normen des Völkerrechts immer öfter im Rahmen gesetzlicher Kontrolle. Dabei unterliegt das staatliche Handeln verfassungsrechtlichen Vorschriften und Prinzipien sowie den Grundsätzen des demokratischen Sozialstaates, sodass für die Umsetzung von politischen und rechtlichen Ideen für Verfassungsrechtler, Politiker und Politologen ein Handlungsspielraum bestehen bleibt.

Auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit verdienen vor allen Dingen deutsche Forscher unsere Aufmerksamkeit, deren essentielle Grundlagen eines funktionierenden Staates sowohl auf der Volkssouveränität als auch auf der Würde des Menschen beruhen. Aus diesem Gedanken folgt die logische Verknüpfung zwischen der freiheitlichen Demokratie auf der einen und der Menschenwürde auf der anderen Seite.

Die Menschenwürde als höchstes individuelles Recht lässt sich in den Schutz vor Eingriffen Dritter sowie den Schutz vor Eingriffen des Staates unterteilen. Der Staat selbst unterliegt folglich einem gewissen Rechtsrahmen, der durch die Verfassung und das Völkerrecht gefestigt ist. Die Beurteilung des Entwicklungsstandes von Recht und Politik sind somit unmittelbar davon abhängig, inwieweit die Würde des Menschen gewährleistet wird.

Diesbezüglich muss die parlamentarische Demokratie derart verändert werden, dass sie den Bürgern die Möglichkeit der Selbstverwirklichung einräumt. Fehlt diese Möglichkeit jedoch, führt dies zur Entfremdung des Staates vom Volk, wie die Erfahrung einiger Länder bereits verdeutlicht hat.

Schließlich zeigt die Praxis, dass Motive des Protests vor allen Dingen durch die Verletzung parlamentarischer Demokratie entstehen können. Daher muss das Volk als wichtigstes Subjekt des politischen Prozesses verstanden werden, dessen Wunsch die Beibehaltung ihrer Rolle im politischen Geschehen ist; gerade diese Unzufriedenheit der Bürger mit der Lösung ihrer Probleme bewegt sie, aktiv tätig zu werden.

Als Abschluss bleibt festzuhalten, dass in jedem Staat interne und externe Tendenzen nach der Suche rechtlicher Lösungen vorliegen, um Rechte und Freiheiten der Bürger zu garantieren.

Оптимизация государственного управления на основе права - важнейшее требование времени

ГРИГОРИЙ ВАСИЛЕВИЧ

Уважаемые участники конференции! Динамика политической, экономической, социальной жизни общества объективно обуславливает необходимость своевременного и адекватного реагирования права на потребности общественного развития. В этой связи возникает дилемма между стабильностью законодательства и его гибкостью.

Индикатором перемен на современном этапе является концепция эффективного государства. Ее начал формировать еще в конце прошлого века Всемирный банк. Суть концепции заключается в ответственном управлении человеческими природными экономическими и иными ресурсами с целью справедливого и устойчивого развития.

Всем известно решение Главы государства о сокращении в ближайшее время численности государственных служащих. Для меня эта идея не является новой. Еще 5 декабря 2009 года в моей записке на имя Президента предлагалось дать поручение Правительству в течение первого полугодия 2010 г. внести Главе государства предложения об оптимизации системы государственного управления с позиции ее соответствия процессам либерализации, развития инициативы и самостоятельности субъектов хозяйствования, обеспечения антикоррупционных стандартов в социально-экономической сфере. В качестве варианта предлагалось предоставить руководителям государственных организаций проводить радикальные сокращения с использованием не менее 70 процентов сэкономленных средств для повышения заработной платы работающих.

Предлагалось разработать Программу модернизации органов государственной власти, других управленческих субъектов. В ней следовало бы решить проблему оптимизации структуры органов исполнительной власти, исключения дублирования полномочий, повышения реальной ответственности за конечный результат, сокращение бюрократических надстроек, излишних звеньев в государственном секторе. На примере о сопоставимом у нас и Китае общем числе

бухгалтеров можно сделать вывод о проблемах с эффективностью управления.

С одной стороны, власть не должна быть «распыленной». С другой - излишняя «централизация» власти сковывает инициативу, порождает изживенческие настроения, отчуждает власть от народа. Выход, на наш взгляд, заключается в поиске баланса интересов на основе принципов функционирования демократического государства.

По примеру развитых европейских стран нам необходимо ввести показатели эффективности деятельности республиканских и местных органов власти, прежде исполнительной ветви. Для каждого государственного служащего они также могут быть установлены (в контракте). Уровень квалификации государственных служащих должен быть повышен. Ошибки и коррупционные проявления резко снижают эффект их деятельности, еще сохраняется порой непреодолимый барьер между ними, гражданами и бизнесом.

Государство предназначено для управления наиболее важными делами общества. Необходимо преодолеть узкий взгляд на государство как на сугубо властную структуру.

Возрастает актуальность поиска критериев определения меры управляемости в разных сферах, степени соотношения централизации и децентрализации.

Не нужно преувеличивать роль государственного управления и его потенциал, когда наличие систем органов будто гарантирует высокую управляемость. В действительности помимо государственного управления должны быть задействованы иные социальные регуляторы.

Степень удовлетворенности граждан уровнем оказания услуг со стороны государства, включая местный уровень, должна быть основным критерием оценки. Необходимо продолжить внедрение электронных процедур.

Намеченное сокращение государственного аппарата даст эффект, если будут расширены демократические процедуры государственного управления. Прозрачность принятия государственных решений на всех уровнях может усилить доверия к институтам власти.

Гласность и доступность информации, общественный контроль, преодоление коррупции, активизация участия граждан в управлении (работа с обращениями, гражданская инициатива, участие в публичных слушаниях и др.) — важные факторы на данном этапе.

Круг субъектов—участников государственного управления в связи с этим расширяется, но при этом важен правильный выбор их места и роли в общем механизме воздействия на общественные процессы. Это общереспубликанские органы, местные органы, общественные объединения, бизнес-структуры.

В современных условиях рост правовой культуры, правового сознания граждан меняет сложившуюся ранее парадигму отношений: растет число людей, которые осознают себя полноправными субъектами политического процесса.

Многие болевые проблемы, касающиеся демократии, лежат на поверхности и их решение не требует сверхусилий. Необходимо просто адекватно и оперативно реагировать на волю людей, вести разъяснительную работу относительно проводимой политики, исполнять данные в предвыборный период обещания. Тогда не будет у граждан ощущения, что их достоинство как главных субъектов управления государством, умалено.

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, которые влияют на настроение человека, на ощущение им удовлетворенности. Не зря в настоящее время все более обращается внимание при сравнении развития различных стран не только на уровень человеческого развития, но и измеряется индекс счастья. Индекс счастья не зависит напрямую от экономической мощи страны.

Мы полагаем настоятельно необходимым содействовать реализации конструктивной инициативы граждан как на локальном, так и республиканском уровнях. В частности, детализировать в законодательстве право граждан на нормотворческую инициативу (имеется в виду инициирование принятия подзаконных актов), в частности, закрепить в соответствующем законе право определенного количества граждан инициировать рассмотрение (принятие) не только законов, но и актов Правительства, ведомственных актов. Полезно было бы

предусмотреть процедуру инициирования принятия локальных нормативных правовых актов не только традиционными субъектами, но и отдельными работниками, которые составляют, например, 5-10 % от числа работающих. Полагаем также, что следовало четко определить "уровни нормотворческой деятельности". В настоящее время, например, неясно, может ли сельсовет, поселковый совет проявить нормотворческую инициативу перед Правительством, министерством. Какие последствия такой инициативы: можно ли ее не рассматривать или, наоборот, следует предложение (проект) рассмотреть на заседании (коллегии).

Практика применения Декрета Президента от 26 июня 2008 г. №14, которым расширены полномочия Конституционного Суда, убеждает в возможности развития института конституционной жалобы граждан. Для этого предлагается следующее. В настоящее время все законы до их подписания Президентом проверяются на соответствие Конституции 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, 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 проведение такой проверки. Среди таких субъектов могли бы быть и граждане, возможно, их общественные объединения.

Эти и иные меры в данном направлении будут только способствовать укреплению доверия народа к власти.

В связи с изложенным, актуально решения двух проблем. Одна связана с поиском оптимальной модели построения системы исполнительных органов и устранения дублирования и пробелов в их деятельности. Другая касается упорядочения взаимоотношений органов публичной власти с организациями разных форм собственности. Поддержка бизнеса и уменьшение административных барьеров не должны поощрять не связанность правилами деятельности бизнеса.

Социальное партнерство должно сочетаться с мерами регулирования и контроля. Деятельность самих общественных объединений в этом направлении также важна. Пока ее нет.

Сочетание функции стратегического планирования и гибкого экономического регулирования, принятие целевых программ и сохранение поля экономической саморегуляции, расширение самостоятельности

субъектов хозяйствования, сохранение гибкого контрольно-надзорного механизма.

Особую актуальность приобретает отношение публичной власти с бизнесом. Налаживание деловых связей между ними в форме соглашений о сотрудничестве (социальная ответственности бизнеса), о государственно-частном партнерстве, о формах привлечения представителей бизнес-структур в деятельность управленческих органов. Участие в выполнении государственных заказов предполагает меры государственной поддержки бизнеса в трудных условиях с использованием государственно- частного партнерства.

Идентификация Беларуси как правового государства предполагает повышение роли права в управлении. Это предполагает дальнейшее внедрение конституционных принципов и норм в сфере нормотворчества и правоприменения. Реальный уровень законности в сфере управления вряд ли можно признать достаточным. Ведомственные акты пока преобладают в арсенале управления.

Сейчас, на наш взгляд, на повестке дня находится процесс дальнейшего углубления реализации конституционных принципов в отраслевом законодательстве, т.е. процессе конституционализации отраслей белорусского права. То есть адекватное конституционным принципам и нормам правоприменение и нормотворчество -главные формально-юридические показатели исполнения Основного Закона государства. С демократической Конституции «выстраивается» весь правовой порядок. Через полтора года нас ожидает событие огромной политической важности: 20-летие принятия первой демократической Конституции независимого белорусского государства. Эта дата обуславливает необходимость тщательного анализа успехов и неудач, которые имели место в нашей современной истории.

При этом должностные лица должны хорошо усвоить, что в условиях постсоветского периода Конституция - реально действующий документ. Надо наладить 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.

Происходящие улучшения организации государственного управления уже нашли выражение в широком применении административных процедур, более широком применении информационных технологий.

Однако качество решений остается невысоким, что побуждает к их постоянным дополнением и изменениям.

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

Существенную роль в гуманизации уголовной ответственности должна сыграть утвержденная по инициативе автора настоящей публикации Президентом в декабре 2010 года Концепция совершенствования мер исполнения уголовного наказания и порядка их исполнения. Этот документ направлен на обеспечение соразмерности ответственности тяжести совершения уголовного деяния. К сожалению, в предшествующий период здесь было много, на наш взгляд, перекосов. Полагаем настоятельным требованием времени является усиление исследований в сфере криминологии. Следует развивать науку деликтологии. Введение поста Уполномоченного по правам человека способствовало бы защите прав и свобод граждан, углублению правовых отношений на основе норм Конституции и международного права.

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

В государствах молодой демократии актуальным остается вопрос о соотношении политики и права. Как представляется, конституционное право современных государств с учетом влияния общепризнанных принципов и норм международного права в настоящее время имеют такой уровень развития, когда политическая деятельность (политика) все более и более оказывается в рамках правовой регламентации. Конечно, маневр для действий всегда сохраняется, но они по принципиальным, стратегическим моментам ограничиваются если не конституционными нормами, то принципами конституционного права, а если говорить шире, то принципами правового демократического социального государства. Именно государство с такими характеристиками, конституционное государство, является современным стандартом. Современная парадигма властных отношений в цивилизованном обществе и государстве, конечно, не является застывшей. Есть простор для деятельности, реализации идей политиков, политологов, конституционалистов, других специалистов в

области юриспруденции. Но основной прорыв в данном направлении был сделан во второй половине 20 столетия.

На наш взгляд, заслуживает внимания позиция немецких исследователей, полагающих, что конституционное государство покоится на двух основаниях: народном суверенитете и достоинстве личности. Причем два этих важных аспекта тесно связаны между собой [1, с. 17-18].

С позиции немецких исследователей «несомненна логическая связь между достоинством личности и принципами свободной демократии» [1, с. 19]. Практика свидетельствует, что побудительными мотивами протестных настроений как раз и может быть нарушение принципов народовластия, парламентарной демократии. Поэтому очень важно обеспечить и утверждать в повседневной реальности такую практику, которая бы свидетельствовала бы о том, что народ—главный субъект политического процесса. Этим целям служит совершенствование законотворческой деятельности, вовлечение в него граждан. С формально юридической стороны основные вопросы здесь решены. Имеется необходимое законодательство. Однако исчезла практика широкого народного обсуждения проектов наиболее важных решений государственного и местного значения. Несмотря на развитие информационных технологий, они слабо используются для обеспечения политического взаимодействия власти и граждан, их общественных формирований.

Именно желание людей сохранять свою роль в управлении делами государства, неудовлетворенность тем, как решаются их проблемы, побуждает граждан проявлять свою активность.

Защита человеческого достоинства обычно рассматривается в качестве индивидуального права. Однако она имеет два аспекта: не только защиту достоинства человека от посягательства других лиц, групп граждан, но и защиту достоинства от возможных посягательств в данной сфере отношений со стороны государства, т.е. само государство находится в соответствующих правовых рамках, определенных Конституцией, нормами международного права. Можно утверждать, что оценка уровня развития права и политики непосредственно связана с тем, насколько обеспечивается достоинство человека в широком смысле этого слова.

Парламенту по Конституции принадлежит важная роль одного из активных субъектов политико-правового процесса. В этом плане его потенциал еще полностью не раскрыт. Следует придать новые импульсы работе представительных органов, т.е. тех институтов власти, которые наиболее близки к народу. Парламентская демократия способна исключить

консервацию системы отношений, дать гражданам шанс на самовыражение. Без этого, как показывает опыт ряда государств, происходит отчуждение власти от народа, что приводит к печальным результатам. Совет Республики Национального собрания как палата территориального представительства более активно могла бы содействовать укреплению законности на региональном уровне.

Важнейшей составляющей государственной идеологии является правовая идеология.

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.

1. Изензее Й., Кирххоф П. Государственное право Германии. Т.1. М.: Российская Академия наук.—1994.