

4. О Регламенте Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь: Постановление Пленума Высшего Хозяйственного Суда Респ. Беларусь, 10 ноября 2010 г., № 6 // Интернет-сайт Нац. центра правовой информации Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 12.05.2011.
5. Минец, И.Н. Правовая природа и значение для правоприменительной практики постановлений Пленума Верховного Суда / И.Н. Минец // Судовы веснік. – 1999. – № 4. – С. 2 – 4.

РОЛЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Левко П. И.

Социальное проектирование можно рассматривать как средство решения социально-экономических проблем, а также научного управления общественным развитием в отличие от использования данного понятия в узком смысле в целом ряде случаев, когда под «социальным» подразумевается объект, относящийся только к сфере образования, воспитания, здравоохранения и т.д.

Социальное проектирование может быть направлено как на конструирование организации отношений, обеспечивающих реализацию субъектами специфических потребностей, так и на разработку организации социальных связей для реализации функций, необходимых для существования общества как целого или отдельных общностей. Такое проектирование позволяет решать такие проблемы, как обеспечение целостности общества, защиту, обеспечение воспроизводства населения, обеспечение преемственности поколений и др., то есть вопросы, которые связаны с обеспечением сохранения и развития форм совместной жизни.

Под социальной проблемой понимается социальное противоречие, требующее организации целенаправленных действий для его устранения или выбора одной из возможных альтернатив социального развития [1, с. 175].

С позиции системного подхода понятие «проблема» выражает расхождение между желаемым и фактическим состоянием системы. Задачей управления является устранение этого расхождения. «Цели являются средством решения проблем, а не проблемы решаются для достижения целей», в то время как целеполагание и целедостижение играют вспомогательную роль [2, с. 31]. Для решения проблемы или нивелирования противоречий нужно определенным образом «изменить (реорганизовать) деятельность и (или) поведение членов организации». Практика решения проблем в сложных социальных организациях типа общества показывает «полезность некоторых обычаев, традиций и других институтов для общего блага» и закрепления их в виде законов и других нормативно-правовых актов, регламентирующих поведение людей [2, с. 36].

Понятие «организация» в научной литературе имеет двоякий смысл, что затрудняет его понимание. В словаре дается четкое определение одного из смы-

слов этого понятия: «организация – объединение отдельных лиц, общественных групп или государств, имеющее четкую структуру и определенные задачи, программу действий, а также какое-либо государственное учреждение». Однако по поводу второго смысла мы находим лишь следующее: «организация – действие по значению глаголов организовать и организоваться» [3, с. 636]. Используя определение слова «организовать» из того же словаря, можно сформулировать: «организация» – внесение во что-либо известного порядка, планомерности, упорядоченности.

К достоинствам системного подхода при решении сложных социальных проблем, кроме всего прочего, можно отнести то, что он позволяет выбирать приемлемые управленческие решения [2, с. 25]. «В управленческой литературе, – пишут В.Я. Кикоть и Д.И. Грядовой, – касающейся проблем и вопросов социально-политического характера, имеется и общесоциологическая трактовка управленческого решения как социального акта, который выражает волеизъявление, намерения и интересы людей, порождаемые общественными потребностями развития жизни общества, и который принимается субъектом управления с целью осуществления соответствия субъективной деятельности людей требованиям объективных законов общественного развития» [4, с. 67]. Авторы также выражают несогласие с трактовкой понятия «управленческое решение», приведенной Ю.А. Тихомировым (Тихомиров Ю.И. Управленческое решение. – М.: 1972. – 33 с.): «Констатируя в данном случае правильную постановку вопроса при определении исследуемого явления, следует отметить моменты абсолютизации, гипертрофии и непоследовательности, наблюдаемые у тех или иных авторов. Например, Ю.А. Тихомиров, определяя управленческое решение как «социальный акт, подготовленный на основе вариантного анализа и оценки, принятый в установленном порядке, имеющий директивное общеобязательное значение, содержащий постановку целей и обоснование средств их осуществления, организующий практическую деятельность субъектов и объектов управления», считает, что такое определение позволяет прежде всего понять методологическую основу философской разработки процесса принятия управленческого решения. Это утверждение не совсем верно, поскольку данное определение несет в себе смысловую нагрузку, приемлемую скорее для правовых наук, чем для философских. В частности, управленческие решения не обязательно могут быть категоричными, императивными, имеющими директивное общеобязательное значение, силу закона или приказа, а могут быть и рекомендательными по форме». На наш взгляд, как раз таки определение Ю.А. Тихомирова полностью соответствует научному подходу к управлению социальными процессами, так как, если управленческое решение будет рекомендательными по форме, то, как устранить расхождение между желаемым и фактическим состоянием системы для решения проблемы? Такой подход в большинстве случаев приводит к «мягкому» управлению вплоть до потери управляемости в социальной системе.

С другой стороны, принимая во внимание стадии подготовки и анализа результатов, а не реализации социального проекта, нужно отметить, что рекомен-

дательные по форме управленческие решения могут иметь важное значение. Это может быть целевая стадия, связанная с выявлением проблемы и формулированием цели; описательная стадия, на которой производится описание реальной ситуации на основе обработки исходной информации; ретроспективная стадия, предназначенная для обобщения и анализа результатов социального проектирования и учета качественных и количественных факторов.

В ряде публикаций выработку научного подхода к социальному управлению авторы связывают с синергетикой. Методологические идеи синергетики о «самопроизвольных, самоорганизационных, случайностных процессах», по утверждению А.Б. Венгерова, позволяют «лучше понять различные процессы самоуправления и управления в государственно-правовой сфере, особенно при развитии демократических начал в местном самоуправлении, в структуре исполнительной власти», ... «объясняют субъективный фактор в государственно-правовой жизни общества» [5, с. 19]. Исследователи В.Я. Кикоть и Д.И. Грядовой считают синергетику новым мировоззрением, принципиально отличающимся от доминирующих классических представлений о способах управления развитием общества, благодаря использованию понятия «нелинейная» социальная система. Трактовка термина «нелинейная» существенно отличается от его математической трактовки и означает «понимание способов воздействия на сложные системы и последствий таких воздействий». Особую роль при этом играют так называемые «слабые управляющие воздействия», которые согласованны с внутренними свойствами системы и поэтому обеспечивают достижение цели управления процессами развития нелинейной социальной системы, в то время как сильные воздействия не могут обеспечить нужный эффект [4, с. 54].

Нелинейная обратная связь в социальных системах проявляется в форме «слабых управляющих воздействий», что, вне всякого сомнения, является неоспоримым фактом. Методология «слабых управляющих воздействий» вполне может быть реализована при использовании социального проектирования для управления общественными процессами, ибо социальное проектирование – это научно обоснованная деятельность, направленная на построение в близком или отдаленном будущем конкретной актуальной организации социальных связей в различных сферах и на разных уровнях совместной жизнедеятельности [6].

Еще одним важным аспектом реализации социальных проектов является механизм применения нормативно-правовых актов (НПА).

«Правовое урегулирование, – отмечает С.Г. Дробязко, – всегда предполагает его осуществление в соответствии с принципами права, законности и правопорядка. В понимании принципов права необходимо исходить из того, что они в отличие от признаков права, характеризующих статичную сторону его сущности, выражают динамичную, функциональную, а значит доминантную сторону, непосредственно определяющую содержание права, то есть его устанавливаемые нормы и их реализацию. Иначе говоря, принципы – это связующее звено, «сердцевина» между категориями «сущность» и «содержание». Кроме того, поскольку динамизм права выражается прежде всего в упорядочении им всех со-

циально значимых сфер и отношений (нравственных, политических, экономических, экологических и др.), устои этих отношений отражаются, закрепляются в праве и становятся социально-правовыми принципами» [7, с. 8].

Исходя из сути понимания правовых норм они обязательны к применению и иерархически соподчинены. Основные нормы права закреплены в конституции. Место нормативно-правового акта в иерархии нормативных актов определяется его юридической силой.

«Понятие «юридическая сила», как и многие иные выражения из понятийного аппарата юридической науки, заимствованы из других областей знания и наполнены специфическим юридическим содержанием. Так вот и физическое понятие «сила» в юридическом смысле означает обязательное соответствие акта, принятого нижестоящим государственным органом, акту, принятому вышестоящим государственным органом. ... Юридическая сила акта – это его место в иерархии нормативно-правовых актов, соответствие, соподчиненность актов, принятых нижестоящим органом, вышестоящим актам» [5, с. 346].

Высшую юридическую силу имеет конституция, которую именуют по этому критерию, основным законом. Меньшей юридической силой обладают обычные законы. Такое же соподчинение справедливо и в отношении обычных законов и постановлений Правительства и т.д., то есть тем самым обуславливая иерархию НПА. Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» устанавливает иерархию в системе нормативных правовых актов [16]. Однако иерархия НПА не означает, что какие-то нормативно-правовые акты полностью или частично являются менее обязательными к исполнению, а является лишь практическим воплощением принципа «подзаконности», лежащего в основе системы НПА.

«Верховенство закона» как принцип правового государства означает не только обязательность исполнения закона, но и обязательное соответствие всех иных нормативно-правовых актов закону. ... «Верховенство закона» следует отличать от принципа «верховенство права». В последнем заключена иная идея, а именно – приоритета права над произволом, усмотрением власти. Руководствоваться правом при решении всех дел, связанных с управлением, – таков смысл этого принципа» [5, с. 347].

Поступательное развитие общества невозможно без совершенствования системы НПА. Этой деятельности предшествует выбор целей преобразования общественных отношений или процессов. Для достижения этих целей применяется социальное проектирование [6]. Реализация социального проекта предполагает снятие ограничений, заложенных в системе НПА. Отсюда возникает необходимость разработки механизма снятия ограничений на стадии утверждения социального проекта для сопряженных с ним НПА.

Основой механизма снятия ограничений может служить динамизм права в правовом государстве, выражающийся в упорядочении им всех социально значимых сфер и отношений путем закрепления их устоев в праве таким образом, что они становятся социально-правовыми принципами. Это обусловлено дина-

мизмом принципов права, непосредственно предопределяющих устанавливаемые нормы и их реализацию.

На наш взгляд, один из подходов к разработке механизма снятия ограничений, основанный на динамизме права, может базироваться на принятии нормативно-правового акта, который имеет более высокий приоритет; другой из них может использовать отмену соподчиненных НПА. Особенностью такой реализации механизма снятия ограничений является учет иерархического соподчинения НПА. Применение «слабых управляющих воздействий» при реализации социальных проектов нацелено на сохранение целостности иерархии НПА и наряду с этим обновления законодательства для рационального управления протеканием общественных процессов. Тогда отпадает необходимость использования специальных сложных механизмов проверки соответствия (или подзаконности) НПА Конституционным Судом, иными судебными органами, прокуратурой и т.п.

Таким образом, специфика реализации социальных проектов такова, что заранее на этапе проектирования невозможно предвидеть в полном объеме социальную реакцию и побочные эффекты, связанные с коррекцией системы НПА. Для таких случаев следует предусматривать механизм снятия или введения новых ограничений в ходе реализации социального проекта. Основную трудность при этом представляет продолжительный период времени, связанный с необходимостью применения традиционных механизмов проверки подзаконности НПА Конституционным Судом, иными судебными органами, прокуратурой и т.п., что снижает оперативность реагирования на возникающие вызовы, с которыми сталкивается или может столкнуться общество. Применение «слабых управляющих воздействий» при реализации социальных проектов нацелено на сохранение целостности иерархии НПА и наряду с этим оперативного обновления законодательства для рационального управления протеканием общественных процессов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антонюк, Г.А. Социальное проектирование и управление общественным развитием: теоретико-методический аспект / Г.А. Антонюк. – Минск: Наука и техника, 1986. – 204 с.
2. Франчук, В.И. Современные основы социального регулирования / В.И. Франчук; Междунар. акад. организационных наук. Ин-т организационных систем. – М., 1997. – 96 с.
3. Словарь русского языка: в 4-х т. / АН СССР, Ин-т рус. яз.; под ред. А.П. Евгеньевой. – 3-е изд. – М.: Рус. язык, 1985 – 1988. – Т. 2: К – О. 1986. – 736 с.
4. Кикоть, В.Я. Социальное управление: теория, методология, практика: моногр. / В.Я. Кикоть, Д.И. Грядовой. – М.: ЮНИТИ-ДИАНА, 2010. – 311 с.
5. Венгеров, А.Б. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов / А.Б. Венгеров. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
6. Левко, П.И. Понятие «социальное проектирование» и его взаимосвязь с прогнозом, планом, программой / П.И. Левко // Право.by. – 2011. – № 3. – С. 125 – 134.

7. Дробязко, С.Г. Что и как регулирует право в контексте формирования социального государства и гражданского общества – Право и демократия: сб. науч. тр. Вып. 18 / редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2007. – С. 3 – 11.
8. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3: Принят Палатой представителей 24 декабря 1999 г., в ред. Закона Респ. Беларусь от 01.11. 2004, № 321-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 7. – 2/136; 2004. – № 175. – 2/1070.

ЗНАЧЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ И ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Смилтена А.

Еще в XIX веке принятие нового закона являлось значимым событием в жизни государства, с особой тщательностью законопроекты разрабатывали одни из наилучших правоведов. В современном мире сложилась совершенно иная ситуация, стремительная изменчивость жизни вынуждает государства ежегодно принимать несколько сотен поправок к законам, в свою очередь органы исполнительной власти издают значительное количество нормативных актов, изданных в порядке управления². Наблюдается тенденция, что всё чаще исполнительная власть вовлекается в законодательный процесс. Приминая во внимание подобные тенденции, необходимо еще раз обдумать роль и обоюдное значение вовлеченных в законодательный процесс органов в контексте принципа разделения властей.

В наше время у большей части государств в конституции четко определен принцип разделения властей. Большая часть государств даже наглядно разделила текст конституции на следующие разделы: законодательство, исполнительная власть, суд. Таким образом, в конституции наглядно включается принцип разделения властей.

Главную цель разделения властей наглядно указал Монтескье: «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что монарх или сенат станет издавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их» [4, с. 157]. Несмотря на этот запрет, допустимы исключения, с условием, что они не нарушают взаимное сдерживание и нагрузку ответвлений власти. Наиболее наглядным примером подобных исключений является существование института делегирования законодательных полномочий в большей части тех конституций, которые основаны на принципе разделения властей.

² Так, например, в Латвии в 2009 году было принято 476 законов и 1680 правил Кабинета министров, в 2010 году – 415 законов и 1259 правил Кабинета министров, в 2011 году – 255 законов и 1063 правил Кабинета министров (источник: официальная публикация Latvijas Vēstnesis www.likumi.lv).