

**ИННОВАЦИОННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И КАК ЕЕ ОБЕСПЕЧИТЬ***И.И. Пляхимович,**доцент кафедры конституционного права, Белорусский государственный университет, кандидат юридических наук, доцент*

В последнее время в Беларуси общепризнанным стал тезис о важности переориентации национальной экономики на инновационный путь развития. Все убедительнее звучат слова о решающем значении передовых технологий, новых подходов и разработок. Инновационный характер, однако, необходим всем сферам общественной жизни, а также деятельности государства и формируемому им законодательству. В условиях свободного социума степень инновационности государства, а значит и законодательства, уступает инновационности гражданского общества. Тем не менее эта разбежка не должна превышать пределов, за которыми государство перестает быть эффективным и компетентным регулятором общественных отношений. Государственные органы, должностные лица обязаны не только решать текущие вопросы, но и выдвигать новые, перспективные предложения, совершенствуя как собственную деятельность, так и сферу, входящую в предмет их ведения. Без всякого преувеличения, это первостепенная и одновременно крайне сложная задача, решение которой требует реформирования государственного аппарата и реализации модели инновационного государства.

Важнейшим направлением правового развития Беларуси должна стать организация постоянного совершенствования (мониторинга) законодательства, иначе его инновационность невозможна. На сегодня в Беларуси нет целостного механизма, который обеспечивал бы деятельность государственных органов по совершенствованию нормативно-правового регулирования. Нами предложена модель механизма совершенствования белорусского законодательства, основы которой заключаются в следующем.

Названный механизм должен представлять собой комплекс организационно-правовых мер, обеспечивающих постоянную и эффективную деятельность государственных органов и организаций по изучению действующего законодательства, подготовке и реализации предложений о его совершенствовании. Организационно-правовые меры при этом включают необходимые нормативные правовые акты, совокупность уполномоченных государственных органов и организаций, а также формы и процедуры их деятельности.

I. Необходимо четко распределить законодательство между государственными органами (организациями) с закреплением их обязанности принимать меры для его совершенствования. Данная обязанность должна носить нормативный характер и тем самым осуществляться на постоянной основе. Распределение законодательства следует провести одновременно по трем направлениям.

1. Обеспечить отраслевое распределение законодательства – отнести каждый элемент отраслевой (горизонтальной) системы законодательства (отрасль,

массив, институт) к компетенции одного или нескольких государственных органов, которые станут ответственными за его совершенствование. При установлении элементов системы законодательства следует руководствоваться Единым правовым классификатором Беларуси (ЕПК). В законодательство, распределяемое между государственными органами (ответственными), должны входить все виды актов, включая законодательные и подзаконодательные, республиканские и местные.

Ввиду разветвленности и сложности законодательства, равно как и механизма государства, отраслевое распределение законодательства между государственными органами требует следования целому ряду правил и принципов.

1.1. Необходимо руководствоваться такими критериями: применение законодательства в деятельности органа; приспособленность органа к решению перспективных задач и выполнению аналитической работы; связь органа с правовой сферой. Основными являются первые два критерия, поскольку обширность законодательства, его огромные количественные параметры не позволяют осуществить распределение только между органами с юридическим характером деятельности. Кроме того, это было бы недостаточно эффективно в силу отсутствия у таких органов полной информации о практике реализации актов. Исходя из второго критерия стоит назначать ответственными за совершенствование законодательства республиканские, а не местные государственные органы. Совершенствование большинства элементов системы законодательства (по рубрикам ЕПК) будет относиться к компетенции Правительства, а непосредственно – подчиненных ему республиканских органов государственного управления.

1.2. В число ответственных не следует включать все органы, применяющие соответствующий элемент системы законодательства, а лишь основных правоприменителей. Желательно, чтобы элемент системы законодательства относился к компетенции одного государственного органа. Это упрощает организацию работы по совершенствованию нормативно-правового регулирования и повышает уровень ответственности органа. Однако нередко элемент системы законодательства регулирует отношения, которые в значительной степени входят в компетенцию ряда органов. В таких случаях назначается несколько ответственных.

1.3. При отнесении законодательства к компетенции того или иного органа следует по возможности стремиться к тому, чтобы элемент системы законодательства, в который входят акты самого этого органа, включить в его компетенцию.

1.4. Требуется определить субъекта, отвечающего за совершенствование законодательства в целом. Назначение ответственных за рубрики ЕПК, в том числе рубрики первого уровня, еще не гарантирует целостного развития всего законодательства. Несмотря на большую специфику законодательных отраслей, они являются лишь частями одного целого и должны в сущностных аспектах своего содержания и системы быть едиными. Субъектом, изучающим состояние законодательства в целом и принимающим меры для его совершенствования на единых принципах, предлагаем определить Национальный центр законодательства и правовых исследований.

1.5. Деятельность ответственных органов должна осуществляться с учетом принципов открытости, а также равноправия субъектов механизма совершенствования законодательства. Распределенные отрасли и институты законодательства не превращаются в «вотчину» соответствующих органов, а система их совершенствования не носит замкнутого характера.

2. Наряду с отраслевым распределением законодательства следует закрепить обязанность правоприменителей вырабатывать предложения по совершенствованию применяемых ими актов. Выше нами уже отмечалось, что для четкой организации работы по совершенствованию нормативно-правового регулирования в число ответственных за состояние конкретного элемента системы законодательства включаются не все органы, применяющие акты данного элемента системы законодательства, а лишь основные из них. Вместе с тем необходимо закрепить обязанность и всех других, «неосновных» органов изучать практику применения нормативных правовых актов и готовить предложения по их совершенствованию. То есть каждый орган, применяющий акты законодательства, должен обобщать и анализировать собственную правоприменительную деятельность и исходя из данного анализа вносить предложения по улучшению нормативно-правового регулирования. В свою очередь, ответственные органы следует наделить полномочием запрашивать информацию о правоприменении и предложения по совершенствованию соответствующих актов у всех их применителей.

3. Необходимо предусмотреть обязанность нормотворческих органов совершенствовать свои собственные акты независимо от того, назначены ли они ответственными и применяют ли акты законодательства. Это значит, что обязанность обеспечения надлежащего состояния нормативных правовых актов должна лежать прежде всего на органе, их принявшем. Данное правило не распространяется на акты Парламента и Президента.

II. Законодательство, чтобы быть стабильным и эффективным, должно совершенствоваться не только исходя из практики его реализации, но и научных достижений. В какой-то степени все органы, ответственные за совершенствование законодательства, обязаны изучать и использовать научные рекомендации. Тем не менее, очевидно и другое: министерства, государственные комитеты, суды и другие органы власти ближе к практике, нежели к науке, они вовсе не должны и не могут превращаться в научные организации. В этой связи в механизме совершенствования законодательства представляется необходимым предусмотреть соответствующее научное сопровождение. Эту функцию можно возложить на Национальный центр законодательства и правовых исследований. Национальный центр, в частности, вырабатывал бы направления (концепции) развития отраслей и иных важных элементов системы законодательства совместно с органами, ответственными за их совершенствование.

III. Формы и процедуры, как элементы механизма совершенствования законодательства, предлагаются следующие.

Государственные органы, назначенные ответственными, и правоприменители должны вносить предложения по совершенствованию законов в Национальный центр законодательства и правовых исследований согласно существующей процедуре формирования ежегодных планов подготовки законопроектов.

Опять же подчеркнем, что внесение предложений должно быть обязанностью, а не правом данных органов, как, по сути, это имеет место сегодня.

Недостатком нормотворческого процесса в Беларуси является фактическое отсутствие планирования разработки иных видов нормативных правовых актов, помимо законов. Предлагаем преобразовать планы подготовки проектов законов в планы подготовки проектов законодательных актов, распространив планирование и на нормативные акты Президента.

Правительственные планы подготовки законопроектов следует преобразовать в планы подготовки проектов нормативных правовых актов. Эти планы будут предусматривать разработку подчиненными Правительству республиканскими органами государственного управления проектов:

законов, указов и декретов Президента, подготовка которых возложена на Совет Министров планом подготовки проектов законодательных актов; постановлений Совета Министров.

В части проектов постановлений Совета Министров план подготовки проектов нормативных правовых актов должен предусматривать не только разработку, но и принятие постановлений.

Ответственные органы и правоприменители обязаны ежегодно не позднее 1 июля направлять предложения о совершенствовании законодательных актов Национальному центру законодательства и правовых исследований, а предложения о совершенствовании нормативных постановлений Правительства – Министерству юстиции.

В тот же срок ответственные органы и правоприменители должны внести предложения о совершенствовании других видов нормативных правовых актов, не относящихся к законодательным актам и постановлениям Правительства. Речь идет об актах общегосударственных (Национальный банк, Генеральный прокурор, Высшая аттестационная комиссия, Национальная академия наук и др.) и местных органов. Эти предложения следует вносить органам, которые уполномочены принимать соответствующие акты. Последние обязаны рассмотреть поступившие предложения и не позднее 31 декабря текущего года принять предлагаемые акты либо проинформировать инициаторов о причинах отклонения предложений.

Нормотворческим органам требуется также не позднее 1 июля подготовить предложения об улучшении собственных актов и не позднее 31 декабря реализовать данные предложения, приняв необходимые акты.

IV. Элементом механизма совершенствования законодательства следует определить также контроль за работой ответственных органов и иных уполномоченных субъектов.

Представленный механизм совершенствования законодательства необходимо закрепить в специальном указе Президента. Подчеркнем, что этот указ должен, в том числе, предусмотреть ответственных за совершенствование законодательства каждой рубрики ЕПК. Кроме того, требуется внесение изменений и дополнений в целый ряд действующих актов законодательного и подзаконодательного уровней.