УДК 35(477)

Шутович В.В.,

Государственное предприятие «Информационные судебные системы» (Государственная судебная администрация Украины), юрисконсульт предприятия

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ ПУТЕМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРЕЦЕДЕНТНОГО ПОДХОДА

В статье рассмотрены вопросы определения основных характеристик потребности усовершенствования организационно-правовых механизмов государственного регулирования общественных отношений путем использования прецедентного подхода.

Ключевые слова: государственное регулирование, совершенствование организационно-правовых механизмов, прецедентный подход, прецедентное право.

Постановка проблемы в общем виде. Развитие Украины как правового государства предусматривает внедрение эффективного государственного управления, в результате которого главным направлением деятельности государства должно стать обеспечение прав и свобод человека, а деятельность его органов осуществляться на основании и способах определенных Конституцией и законами Украины.

Однако при этом оперативное принятие государственно-управленческих решений, адаптированных к вновь сформированным потребностям общества, зачастую не согласуется с действующим законодательством в связи с отсутствием в нем соответствующих регулирующих норм на момент принятия таких решений. Это может привести к снижению эффективности государственного управления.

Сложность процедуры легитимации государственно-управленческих решений

связана с инертностью процессов трансформации законодательства, и порождает проблему несовершенства механизма государственного регулирования который должен способствовать решению вновь сформированных потребностей общества.

Итак, с одной стороны, существует потребность в оперативном государственном регулировании, что осложняется отсутствием адаптированного к вновь сформированным потребностям общества законодательства. С другой стороны, нужно совершенствование организационно-правового механизма государственного регулирования возникших общественных отношений путем использования прецедентного подхода как основы для осуществления такой деятельности.

Определяя основные характеристики совершенствования организационно-правовых механизмов государственного регулирования соответствующих общественных отношений путем использования прецедентного подхода, необходимо отметить ряд проблем, требующих решения, а именно:

— отсутствие четкого определения правового режима использования прецедентного подхода при осуществлении государственного регулирования;

— несовершенство организационно-правового механизма государственного регулирования отдельных сфер общественной жизни путем использования прецедентного подхода.

Анализ последних исследований и публикаций. Отдельным аспектам использования прецедентного подхода и усовершенствования организационно-правового механизма государственного регулирования посвящено значительное количество работ таких авторов, как: С. Алексеев, С. Братусь, А. Васильев, А. Венгеров, В. Денисов, А. Зайчук, С. Зивс, Д. Керимов, А. Козловский, М. Козюбра, А. Колодий, В. Копейчиков, В. Котюк, Е. Назаренко, П. Недбайло, П. Рабинович, М. Богдан, М. Глендон, М. Гордон, Р. Давид и др. Однако вопрос использования прецедентного подхода и усовершенствования организационно-правового механизма государственного регулирования требует дальнейших исследований.

Целью исследования является определение и обоснование потребности совершенствования организационно-правового механизма государственного регулирования отдельных сфер общественной жизни путем использования прецедентного подхода при осуществлении указанного регулирования.

Изложение основного материала. В современном мире уважают каждую страну, которая имеет свои правовые традиции и ценности, обеспечивает конституционные права и свободы отдельных лиц, а в целом — гармоничное развитие всего общества [1].

В связи с этим вопросы совершенствования механизмов государственного регулирования в целом и государственного регулирования отдельных сфер общественной жизни путем использования прецедентного подхода, а также определение правового режима такого использования будут актуальными в силу тех трансформаций, которые происходят в Украине и в целом в мире. Это и совершенствование законодательства, и постоянно возникающие вновь сформированные потребности общества, и приоритетное развитие прав и основных свобод человека в контексте общеевропейской тенденции перехода от положительного к так называемому естественному праву.

Проблема эффективной деятельности органов государственного управления тесно связана с совершенствованием механизмов государственного регулирования. В научной литературе вопросам механизмов государственного управления посвящено много работ, в частности:

В. Аверянов считает, что составными элементами такого механизма являются система органов исполнительной власти, совокупность правовых норм, регламентирующих организационную структуру системы органов исполнительной власти и процессы ее функционирования и развития. Через механизмы государственного управления осуществляется реализация власти (властных отношений) [2, с . 35 — 39].

Г. Атаманчук отмечает, что механизм государственного управления является инструментом реализации исполнительной власти государства [3, с . 86].

В. Бакуменко, В.Князев определяют механизмы государственного управления как «практические меры, средства, рычаги, стимулы, с помощью которых органы государственной власти влияют на общество, производство, любую социальную систему с целью достижения поставленных целей» [4];

А. Оболенскому отождествляет термины «механизм государства», «государственный аппарат» и «государственный механизм» [5] .

Несмотря на то, что концептуальные основы механизмов государственного управления освещены достаточно широко, вопросу усовершенствования внимания уделено недостаточно.

В этой связи следует отметить, что одним из средств государственного регулирования является использование прецедентного подхода при решении социальных проблем, возникающих в процессе осуществления такого регулирования. Однако при этом следует отметить, что в Украине организационно-правовой механизм и связанный с ним правовой режим использования прецедента если и не отсутствуют в целом, то находятся на крайне низком уровне нормативного обеспечения. Такое положение дел не позволяет органам государственной власти эффективно использовать такой организационно-правовой механизм государственного регулирования, как прецедентный подход.

Характеризуя прецедентное право как «живое», С.С. Алексеев отмечал, что оно выполняет основную функцию права — обеспечивать решение жизненных ситуаций [6, с . 101, 256].

Хотя на сегодня в Украине официально на нормативном уровне не закреплено право использования прецедентов, определенная прецедентная практика существует, кроме того, нормативные акты, содержащие положения, которые позволяют использовать элементы прецедентного подхода. По этому поводу М. Цуркан отметил: «Одна из наших наработок касается возможности введения так называемого образцового решения дел. Конечно, здесь присутствуют некоторые элементы прецедентного права. В Украине не прецедентная система права. Но вместе с тем стоит отметить, что, например, Кодекс административного судопроизводства Украины является первым процессуальным законом, который обязывает учитывать судебную практику Европейского суда по правам человека . А это ни что иное, как введение элементов прецедентного права» [7].

Можно согласиться с позицией В. Городовенко относительно юридической природы разъяснений постановлений Пленума Верховного Суда и составленной практики их применения, где отмечено, что их «обязательная юридическая сила не подтверждена Конституцией и законами Украины» [8, с. 63].

Еще одним важным шагом к нормативному урегулированию вопросов использования прецедентного подхода при принятии решений государственными органами стало принятие Закона Украины от 23 февраля 2006 № 3477-IV «О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» [9]. Согласно последнему, в украинское судопроизводство и административную практику внедряются европейские стандарты по правам человека и обязуют суды применять при рассмотрении дел практику Европейского суда по правам человека и Европейской комиссии по правам человека как источника права. Хотя в данном случае речь идет об использовании прецедентного подхода в судебной практике, преамбулой указанного закона упоминается и использование административной практики. Понятно, что использование административной практики осуществляется в пределах компетенции, предусмотренной данным законом, однако наличие такой нормы дает основания утверждать об определенной нормативной адаптации в украинской административную практику попытки использования элементов прецедентного подхода и в дальнейшем возможности подобной адаптации в организационно-правовых механизмах государственного регулирования соответствующих общественных отношений.

А. Селиванов, оценивая деятельность Европейского суда по правам человека (далее — Суд), который начал свою деятельность с 1959 г., и созданное им право, отмечал, что это «является классическим прецедентным правом, основой которого является принцип ratio decidendi («основание для решения»), когда правило, сформулированное судом при решении конкретного дела, становится нормой права для этого же суда и для внутренних судов стран — участниц Конвенции» [10, с. 2]. Со времени основания Суда его деятельность была построена на приоритете естественно-правовых прав и свобод человека перед законами, то есть таких, «которые не предоставляются государством, а являются «незыблемыми и неотчуждаемыми» (не могут быть забраны государством по общественному договору) и не могут быть отменены» [11, с. 16].

Один из определяющих факторов начала процесса приближения системы государственного управления к Европейской — потребность в более глубоком развития научной мысли по вопросам совершенствования организационно-правовых механизмов государственного регулирования обще-

ственных отношений путем использования прецедентного подхода.

Кроме того, насущной, по нашему мнению, выступает потребность и в научном переосмыслении отношения к прецедентному подходу в целом и как к современному прогрессивному способу совершенствования организационно-правового механизма государственного регулирования в Украине, что даст возможность для обеспечения:

— надлежащего развития и повышения эффективности организации и функционирования субъектов государственного управления Украины с использованием опыта других стран;

— реализации европейских ценностей;

— стремлений Украины к вступлению в европейское сообщество;

— внедрения передовых концепций по обеспечению прав и свобод граждан, физических и юридических лиц.

Это предопределяет необходимость аналитического осмысления и системного обобщения теоретических и практических вопросов в этой сфере.

Обсуждая возможности адаптации прецедентов подхода в систему государственного управления Украины как совершенствование организационно-правового механизма государственного регулирования, нами предложена концептуальная модель организационно-правового механизма государственного регулирования, которая может быть использована на практике.

В процессе достижения целей управления формы и методы управленческой деятельности применяются в соответствующей последовательности, которая определяется спецификой подготовки, принятия, реализации управленческих решений.

Одновременно следует отметить, что на стадии обсуждения и принятия правовых актов или процедуры легитимации нормативного акта, учитывая длительность такого процесса, субъект государственной власти сталкивается с целым рядом проблем, которые могут повлиять на конечный результат деятельности этого субъекта, в том числе будет или не будет нормативный акт принят как нормативно-правовой, то есть обязательный для выполнения всеми членами общества.

Несмотря на многообразие проблем, стоящих перед субъектом государственной власти, пути их решения остаются "инертными" и не претерпевают существенных изменений, которых требует высокий уровень реагирования на возникающие новые потребности развивающегося общества.

Так, на сегодня основным легитимным путем урегулирования определенного вида общественных отношений является принятие нормативно-правового акта, а именно:

1. В соответствии с Конституцией Украины [12] право законодательной инициативы в Верховной Раде Украины принадлежит Президенту Украины, народным депутатам Украины и Кабинету министров Украины. Это означает, что общественные отношения могут быть урегулированы с помощью представленных в Верховную Раду Украины соответствующих законопроектов указанными выше субъектами при условии принятия таких законопроектов в порядке, определенном Конституцией и другими нормативно-правовыми актами.

2 . Кроме того, урегулирование соответствующих общественных отношений возможно Президентом Украины путем выдачи указов и распоряжений.

3. Подобным правом наделены Кабинет Министров Украины и подчиненные ему органы. Урегулирование осуществляется посредством выдачи постановлений, распоряжений, приказов в порядке, установленном законодательством.

4. Также урегулирование общественных отношений осуществляется органами местного самоуправления через издание соответствующих решений, которые регистрируются органами юстиции.

Однако распространённый во всем мире и такой, что получил развитие и адаптируется даже в странах с романо-германской правовой системой, — прецедентный подход остается без внимания при усовершенствовании организационно-правовых механизмов государственного регулирования определенных видов общественных отношений путем их расширения за счет использования прецедентного подхода (рис. 1).



Рис. 1 — Предложенный механизм принятия государственно-управленческих решений

Данная модель предусматривает следующие стадии принятия государственно-управленческих решений:

— субъектам, осуществляющим соответствующее государственное регулирование (рис. 1) предоставляется право оперативного принятия управленческих решений, соответствующих Конституции Украины, однако при этом разрешается принимать такие решения, используя аналогию права и аналогию закона;

— принятое решение в виде конкретного нормативно-правового акта направляется в Конституционный Суд Украины, который в течение месяца со дня его получения предоставляет специальный вывод о соответствии нормативно-правового акта Конституции Украины, который фактически становится для государственных субъектов источником права посредством Государственно-правового прецедента при осуществлении ими управленческих функций;

— с момента официального обнародования данного нормативно-правового акта его нормы считаются обязательными для выполнения всеми членами общества;

— субъектам, осуществляющим соответствующее государственное регулирование (см. рис. 1), предоставляется право

использовать в своей деятельности Государственно-правовой прецедент при оперативном принятии управленческих решений по подобным вопросам, минуя процедуру предоставления Конституционным Судом Украины специального заключения. Право представления в Конституционный Суд Украины о несоответствии нормам Конституции Украины нормативно-правового акта, принятого на основе уже действующего Государственно-правового прецедента, реализуется по аналогии с действующим законодательством.

Интегрирование прецедентного подхода предполагает использование следующей модели организационно-правового механизма государственного регулирования определенных общественных отношений (рис. 2).



Рис. 2 — Модель совершенствования организационно-правовых механизмов государственного регулирования общественных отношений

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Интегрирование прецедентного подхода в систему государственного управления должно сопровождаться разработкой нормативно-правовых актов, которые дополнят и внесут изменения в действующую нормативно-правовую базу Украины, регулирующую вопросы функционирования и полномочий государственных субъектов. Это позволит:

— на нормативном уровне определить правовой режим использования прецедентного подхода при осуществлении государственного регулирования;

— установить Государственно-правовой прецедент источником права для органов государственной власти;

— кроме того, станет возможным совершенствование организационно-правового механизма государственного регулирова-

ния отдельных сфер общественной жизни путем расширения рычагов влияния органов государственной власти на общество, социальную систему с целью достижения поставленных целей;

— реализовать ведущие концепции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Приводя аргументы о преимуществах использования прецедентного подхода при осуществлении государственного регулирования отдельными сферами общественной жизни, мы не ставим целью использование указанного механизма государственного регулирования как основного. При этом становится очевидной потребность в дальнейшей модернизации и приведении к европейским стандартам системы государственного управления в Украине, в том числе и путем совершенствования организационно-правовых механизмов государственного регулирования с помощью прецедентного подхода, что обусловливает перспективы дальнейших исследований.

Библиографический список

1. Пошва Б. М. Судовий прецедент: проблеми запровадження в Україні // Верховний Суд України. — Режим доступу: http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/81b1cba59140111fc2256bf7004f9cd3/3a27628b5abab870c22575d0004d48e7?OpenDocument

2. Державне управлінння в Україні: Навчальний посибник / За заг. ред. д-ра юрид. наук проф. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавництво ТОВ "СОМИ", 1999. — 266 с.

3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. — М.: Юридидеская литература, 1997. — 400 с.

4. Державне управлінння: Словник-довидник / За заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. — К.: УАДУ, 2002. — 228 с.

5. Оболенський О. Ю. Державна служба України: реализация системних поглядив щодо организації та функционування. — Хмельницький: Подилля, 1999. — 294 с.

6. Алексеев С. С. Право на пороге тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. — М.: Статут, 2000. — 256 с.

7. Цуркан М. Судова влада — третя, але не остання в наший держави // Юридична газета. — 2009. — № 25—26. — С. 8—9.

8. Городовенко В. В. Проблеми становлення незалежної судової влади в України. — К.: Феникс, 2007. — 224 с.

9. Про виконання ришень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України: прийнятий 23 лют. 2006 р. // Видом. Верхов. Ради України. — 2006. — № 30. — С. 1114.

10. Селиванов А. О. Право тлумачити закони та юридични наслидки застосування официйної интерпретації // Висник Верховного Суду України. — 2006. — № 7. — С. 2.

11. Шевчук С. В. Поривняльне прецедентне право з прав людини. — К.: Реферат, 2002. — 344 с.

12. Конституції України // Официйний висник України. — 2010. — № 72/1 Специальний випуск. — С. 15.

13. Огнева В.В., Болховитина Т.С. Социально-политическая активность как фактор повышения эффективности интернет-коммуникационного взаимодействия власти и общества // Известия Тульского государственного университета. Серия: Математика. Механика. Информатика. — 2013. — № 2. — С. 54.

References

1. Poshva B. M. Judicial precedent: problems of implementation in Ukraine проблеми запровадження в України // Supreme Court of Ukraine. — Access: http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/81b1cba59140111fc2256bf7004f9cd3/3a27628b5abab870c22575d0004d48e7?OpenDocument

2. Public Administration in Ukraine: Textbook / Edited by V. B. Averyanov. — K.:, 1999. — 266 p.

3. Atamanchuk G. V. Theory of public administration: course of lections. — M., 1997. — 400 p.

4. Public administration: dictionary and reference book / Edited by V. M. Knyazev, V. D. Bakumenko. — K.: NAPA, 2002. — 228 p.

5. Obolenskyy O. Y. Public service of Ukraine: realization of system approaches concerning organization and functioning. — Hmelnytskyy: Podillya, 1999. — 294 p.

6. Alekseyev S. S. Law on the threshold of millennium: some trends of world's legal development — hope and drama of modern epoch. — M.: Statute, 2000. — 256 p.

7. Tsurkan M. Judicial power — the third, but not the last in our state // Judicial nespaper. — 2009. — № 25—26. — P. 8—9.

8. Gordovenko V. V. Issues of formation of the independent judicial power in Ukraine. — K.: Phoenix, 2007. — 224 p.

9. About execution of decisions and enforcement of practice of the European Court of Human Rights: Law of Ukraine: adopted 23rd of February 2006 // Bulletin of Verhovna Rada of Ukraine. — 2006. — № 30. — P. 1114.

10. Selivanov A. O. The right to interpret acts and legal consequences of enforcement of the official interpretation // Bulletin of Supreme Court of Ukraine. — 2006. — № 7. — P. 2.

11. Shevchuk S. V. Comparative case law on human rights. — K.: Referat, 2002. — 344 p.

12. Constitution of Ukraine // Official bulletin of Ukraine. — 2010. — № 72/1 Special issue. — C. 15.

Shutovich V. V., e-mail: shutovich@ukr.net, State Enterprise "Information judicial system" (State Judicial Administration of Ukraine), Legal Counsel Business

THE IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL-LEGAL MECHANISMS OF STATE REGULATION IN SPHERE OF SOCIAL RELATIONS BY USING THE CASE APPROACH.

The article deals with issues of determining the basic characteristics of perfecting of organization-legal mechanisms relating to the state regulation of corresponding social relations by using the case approach.

Key words: state regulation, perfection of organization and legal mechanism, case approach, case law.