

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Пекка Халлберг

ПРАВЛЕНИЕ ПРАВА И РАЗВИТИЕ*

***Аннотация.** В статье обсуждается проблема взаимосвязи верховенства права и общественных отношений на фоне экономического кризиса. По мнению автора, верховенство права может быть проанализировано на основе четырех переменных: принцип законности, доктрина разделения властей, применение основных прав и свобод человека и функциональность самой правовой системы.*

***Ключевые слова:** верховенство права, социальный капитал, экономический кризис*

1. Политический и исторический контекст развития Финляндии

1.1. Введение

В любой стране основа системы управления определяется общественной структурой и политическим опытом нации. Скандинавское понимание самоуправления и верховенства права как идеальных исторически сложившихся форм продолжает оказывать влияние на современное развитие и в наши дни.

До 1809 г. Финляндия была частью Швеции, ее восточной частью. В течение более столетия, с 1809 по 1917 гг., Финляндия была автономным Великим Княжеством Российской империи. Развитие в этот период не было лишено парадоксов, так как формирование государства и нации происходило особым образом. С провозглашением независимости Финляндия принимает собственную Конституцию, которая вступила в силу в 1919 г.

Конституция составлялась и принималась в условиях идеологических споров, раздиравших общество. Структура власти, на вершине которой стоял единовластный правитель, твердо укрепилась в ходе предшествовавшего столетия. Но проникавшие из других частей Европы демократические идеи требовали принятия республиканской конституции и парламентарной формы правления с министрами, политически ответственными перед законодательной властью.

1.2. Конституция

Современная финская Конституция 1999 г. является документом, отразившим международно-при-

знанные идеалы демократического и социального государства. Конституция закрепляет основные положения функционирования законодательной, исполнительной и судебной властей в соответствии с принципом разделения власти. Отражены идеи верховенства права и независимости правосудия, ставшие важной составляющей частью юридической мысли в Финляндии.

Фундаментальные гражданские и политические права и свободы дополняются экономическими, социальными и культурными правами. Они являются важнейшей частью Конституции, устанавливающей пределы законодательного процесса. Суд не может изменять закон, который противоречит Конституции.

Первые три раздела Конституции 2000 г. определяют политическую систему Финляндии как парламентскую демократическую республику. Принципы народного суверенитета и представительной демократии, верховенства права раскрываются в нормах, посвященных статусу высших органов государства, их функциональной роли и полномочиям в рамках триады разделенных властей.

1.3. Парламент

Финский Парламент является однопалатным и выступает в качестве многопартийного форума по выработке основных общенациональных решений и надзора за их выполнением. Партийный плюрализм обеспечивается через избирательную систему пропорционального представительства.

Основная задача Парламента — это законодательная деятельность. Важными изменениями стало укрепление парламентаризма. Было осуществлено пере-

* Перевод к.ю.н. Д.Я. Примакова

распределение объема полномочий по формированию Правительства от Президента к Парламенту. В настоящее время Парламент избирает Премьер-министра. Роль Президента ограничена формальным утверждением Премьер-министра и по его предложению — назначением других министров. Правительство сразу после формирования должно действовать в соответствии с программой, утвержденной Парламентом. Данная новелла открыла двери для более широких публичных дискуссий о политике.

1.4. Президент

Законопроекты, законодательные инициативы, государственный бюджет, международные соглашения должны утверждаться Президентом по представлению и на пленарных заседаниях Правительства (Государственного Совета). Президент подписывает принятые Парламентом законы и имеет право накладывать вето на законы; в этом случае законопроект возвращается в Парламент, который может преодолеть вето Президента.

Новая Конституция, затрагивая вопросы общей компетенции в сфере международных отношений, расширяет возможности Парламента, что позволяет более широко учитывать различные позиции при сохранении роли Президента.

В действующей Конституции Финляндии предусмотрено два пути влияния на решения Президента. С одной стороны, действует правило, по которому решения Президента должны быть основаны на предложении Правительства. С другой стороны, Президент должен исполнять решения Правительства. Поэтому в вопросах законодательных инициатив и предложений по бюджету позиция Правительства имеет решающую силу.

1.5. Правительство

Правительство или Совет Министров имеет простую структуру: Премьер-министр и 17 министров. В настоящем Правительстве только 13 министерств, самые важные из них могут возглавляться двумя министрами. Правительство обладает общими полномочиями в широкой сфере государственного управления. Другими словами, в его компетенцию входит все вопросы, за исключением тех, которые отнесены к исключительной компетенции Президента или другой ветви власти.

Парламент может привлекать министров к юридической ответственности за нарушения закона. Обвинения

могут быть утверждены простым большинством голосов и переданы на предварительное рассмотрение Конституционной комиссии. Далее дело передается в Государственный суд, который рассматривает обвинения против Президента.

1.6. Судебное право

Судебная власть, руководствуясь в своей деятельности принципом независимости, возглавляется Верховным Судом и Высшим Административным Судом. Согласно Конституции, судьи назначаются Президентом Республики. Законом учреждено независимое Бюро по судебским назначениям, которое готовит предложения по назначениям судей на неопределенный срок. Большинство членов Бюро являются судьями.

Законодательством закреплено право каждого человека на справедливое решение суда по делам, затрагивающим его права и обязанности. Право на апелляцию является одной из важных гарантий справедливого правосудия. Традиционно действующее право на обжалование решений власти было подтверждено Законом 1950 г. Положения, относящиеся к административному судебному процессу, регламентированы Законом об Административном судебном процессе 1996 г.

2. Перспективы верховенства права

2.1 Концепция верховенства права

Несмотря на краткость текста конституции, в ней нашли отражение многие важные вопросы, в том числе развития законодательства, обеспечения хорошего управления, доступа к правосудию и т.д.

В развитии теории верховенства права необходимо выделить три стадии:

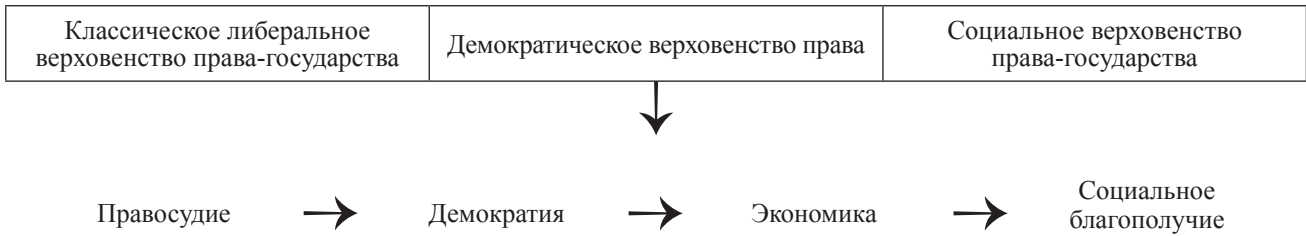
На первой стадии преобладало классическое понимание верховенства права, в котором подчеркивалась значимость общих принципов права.

На второй стадии ключевым было демократическое содержание, включавшее взаимодействие демократических институтов и общность основ законодательства.

На третьей стадии на первый план выходит социальный контекст права, его социальное функционирование.

Нам не нужны теории, нам нужна эффективная правовая система. Таково мое видение, и я постараюсь представить его в виде конкретных тезисов.

Развитие верховенства права



Недостаток верховенства права ощущается наиболее остро в тех ситуациях, в которых безопасность, бизнес и социальное благополучие находятся под угрозой. Один из самых известных международных докладов — доклад Брахими¹, был опубликован ООН в 2000 г. Согласно этому докладу, принципы правового государства пребывают в кризисе и подвергаются пересмотру.

Исследователями отмечается, что капитал в XXI в. базируется на нескольких источниках: пять процентов богатства наций приходятся на натуральные ресурсы, 18% — на продукты, 77% — на неосязаемый капитал. Последний источник одни называют социальным капиталом или человеческими ресурсами, центральную роль в развитии которых играет эффективное государство, действующее на основе права. Хотя процентное соотношение источников спорно и не показательно, тем не менее, оно свидетельствует о существенном влиянии верховенства права на экономический и социальный прогресс.

Позвольте мне создать конкретную картину концепции верховенства права. Современная правовая система представляет собой сложную пирамиду: меняющиеся юридические нормы на ее верху, поддерживающие стабильность системы принципы, положенные в ее середину, и общие ценности, составляющие основание пирамиды. Принцип законности считается определяющим признаком верховенства права. Символическая функциональная модель верховенства права — это «дом, построенный на хорошем фундаменте».

Верховенство права основывается на четырех краеугольных камнях

«Дом, построенный на хорошем фундаменте» имеет четыре угла:

- Принцип законности;
- Разделение властей;
- Фундаментальные права и права человека;

- Функциональное предназначение «дома верховенства права».

Соответственно, верховенство права может быть проанализировано с четырех позиций:

- принципа законности;
- разделения властей;
- применения фундаментальных права и прав человека, и
- функциональности дома с точки зрения его «обитателей».

Мало рассуждать просто о верховенстве права, включающем требования ясности законов, хорошего управления, доступа к правосудию; главное, чтобы все это находило свое место в реальности. Важно смотреть на вещи с человеческой перспективы, а не только со стороны институтов. Современное конституционное право и политология подчеркивают важность фундаментальных прав человека, как прав, так и обязанностей.

Государство, властные структуры и институты — это соответствующий инструментальный для конструирования сбалансированной и эффективной правовой системы. В свете моего изучения международного сотрудничества, я могу сказать, что символическая отсылка к дому с четырьмя углами дает хорошую основу для анализа юридического развития в обществе и хороший фундамент для различных программ развития. Я раскрою несколько тем, базирующихся на анализе четырех краеугольных камней.

2.2. Законодательная ясность и ответственная законотворческая политика

Законодательство играет ключевую роль в развитии верховенства права. В зависимости от того как законодательство развивается, варьируется содержание верховенства права. В этом соотношении верховенство права следует рассматривать с точки зрения динамики его развития. Соответственно, право должно рассматриваться как инструмент, а не как результат. В Финляндии часто используется следующее выражение: «земля должна управляться законом».

¹ Доклад Группы по операциям ООН в пользу мира. См.: http://www.un.org/russian/peace/reports/peace_operations/

Хотя, закон сегодня представляет собой некий строительный материал, законодательство становится все более фрагментарным и косвенным. Вместо прав и обязанностей граждан, регулирование касается все чаще интересов определенных социальных групп, государственных органов и власти в целом. Это не проблема исключительно континентальной правовой системы. Это верно также и в отношении системы общего права, которое становится все более казуистичной.

Говоря общими словами, проблемы законодательства заключаются в том, что оно все более отдаляется от реальности. Законы, которые отражают реальность, просты в понимании. В этой связи я бы хотела отметить, что одна из самых больших проблем в правовой политике сегодня, по-видимому, заключается в том, что законы часто готовятся административными чиновниками и носят недалновидный характер. Выходит так, что законодательство превращается в «дефектное законодательство», которое нацелено на решение сиюминутных проблем, вместо того, чтобы быть руководством для долгосрочного развития.

Имеется определенное количество проектов, целью которых является снижение количества законодательных актов и улучшение их качества. Например, ОЭСР проводит сравнительные исследования регулятивной политики их членов. Рекомендации ОЭСР «Об улучшении качества государственного регулирования» 1995 г. включают 10 критериев оценки нормотворчества.

Согласно страноведческому отчету ОЭСР 2003 г. «Финляндия: Новый Консенсус для изменений», финское законодательство ставит скандинавские цели достижения равенства и социального благополучия. Очевидные проблемы — это фрагментарность законодательства и недостаточность механизмов оценки воздействия. Отчет также обращает внимание на такие вопросы, как улучшение эффективности публичного сектора и на изменение жизненного цикла актов.

Прежние проекты законодательной политики были сфокусированы на задаче снижения числа нормативных актов, в том числе законов. Самый последний важный проект — Программа-действие улучшения нормотворческой деятельности 2006 г. — интересен с точки зрения международной перспективы. Его итоговый отчет рассмотрел законодательные цели и положения с точки зрения требований экономического развития.

Ранее, роль публичного сектора состояла, главным образом, в защите экономики от рисков, но сегодня перед ним стоит другая задача — поиска методов защиты участников экономической деятельности в ситуациях, в которых экономические риски уже произошли. Таким образом, законодательство меняется глобальным образом.

Вкратце, хотела бы указать на то, что когда финское законодательство о конкуренции было изменено, уголовные санкции были заменены экономическими санкциями — санкциями за нарушения норм о конкуренции, которые могли достигать до 10% от оборота денежных средств. Экономические санкции служат лучшим стимулом для развития конкуренции, чем старая система уголовных санкций.

Самые новые ярусы законодательной опоры дома — это нормы мягкого права. Одной из самых лучших систем мягкого права стал *Lex Mercatoria*, который основывается на постепенном формировании коммерческой практики и норм. Эти торговые нормы применялись в местах международной торговли, и превалировали над другими нормами, ибо выступали специальными нормами деятельности на глобальных рынках. Некоторые из этих норм были гармонизированы в национальное законодательство, но сущность норм по-прежнему основывалась на традиции.

Разные стандарты со временем приобретали важное значение. Их главная цель состоит в том, чтобы гарантировать единообразие, и определять лучшую практику. Стандарты больше всего применяются такими международными организациями, как ВТО, Международная организация по стандартизации и др. Нормы намного легче признаются на международном уровне, если они носят не юридически обязывающий характер.

2.3. Развитие разделение властей

Разделение властей — второй краеугольный камень верховенства права. Доктрина разделения властей является результатом исторического развития. Вообще, исторически сложившиеся доктрины не имеют точного эквивалента на современном этапе. Следовательно, обращение к истокам доктрины ведет к догматическому подходу при анализе обязанностей и функций государственных органов. Тем не менее, я дам краткий обзор источников разделения властей.

Доктрина разделения властей ассоциируется с работами французского деятеля эпохи Просвещения XVIII в. Монтескье (1689-1755 гг.). Однако, практическое значение этой доктрины было известно до этого времени. Английский мыслитель Джон Локк (1632-1702 гг.) не писал о трехстороннем разделении, но обосновывал необходимость ограничения законодательной и исполнительную власти верховенством права.

Независимость судов играет существенную роль для развития верховенства права. Как судья, я хочу здесь подчеркнуть, что независимость не означает изоляцию, поскольку существует зависимость от

общего социального развития. На самом деле, есть два важных пункта. Во-первых, власть на принятие решений по толкованию законов, включая конституцию, принадлежит судам, а не парламенту. Парламент может всегда изменить закон, но он не вправе давать рекомендации судам и толковать закон. Во-вторых, судья не может быть уволен, за исключением случаев, предусмотренных специальным законодательством о судьях.

Основываясь на опыте жизни в своей стране, я могу в этой связи заметить, что фрагментарность управления и недостатки механизма оценки действия законов приводят к недостижимости целостного подхода к обеспечению эффективности управления. Для того, чтобы гарантировать единообразное применения Закона об административной процедуре, желательно чтобы он согласовывался с другими актами. Этот тип правового акта должен включать положения о процессуальных институтах, судебном разбирательстве, о видах исков и решениях по административным делам.

2.4. Важность обязательств о соблюдении прав человека

В процессе глобализации международные обязательства о соблюдении прав человека играют важную роль. Они видны в различных контекстах, начиная с создания ООН в 1945 г. и принятия Всеобщей декларации прав человека в 1948 г. до принятия в последние годы сотен актов, регламентирующих права человека.

Две самые важные Конвенции, касающиеся прав человека, — это Всеобщая декларация прав человека 1948 г. и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Примечательно, что две эти конвенции принимались раздельно, хотя первоначальные усилия сводились к тому, чтобы инкорпорировать эти положения в один документ.

Условия принятия данных документов схожи. За все время существования не было попыток их соединить, тем не менее, обе они рассматриваются, как инструменты формирования сети взаимосвязанных обязательств.

Международные обязательства в области прав человека являются недостаточными для защиты основных прав. Необходимы финансовые возможности, чтобы защищать права и обязанности каждого человека. В этой связи отметим, что легче обеспечивать традиционные гражданские права, чем экономические, социальные и культурные права, которые зависят от достаточности финансовых средств. Тем более, крайне важно обеспечить возможность реализации гражданских прав.

Другая точка зрения на права и обязанности рассматривает их как единое целое, в котором необходим поиск баланса между конкурирующими правами. Так, в отношении СМИ часто трудно найти баланс между свободой высказывания мнений и гарантиями неприкосновенности частной жизни. Как политическое право, свобода высказывания является естественным стержнем социальной организации, поэтому ее нарушения допустимы только в самых крайних случаях.

2.5. Функциональность дома верховенства права

Как было упомянуто выше, четвертый краеугольный камень — это функциональность системы: законы должны быть понятны, роль бюрократии снижена, решения должны быть точными, а доступ к правосудию прост. Эту картину можно описать следующим образом: публичная власть является слугой, а граждане — хозяевами.

Многие сочтут, что метафора дома — слишком проста. Как через нее можно понять, например коррупцию?

Конвенция ООН против коррупции состоит из восьми глав и 77 статей. Главы поделены следующим образом: общие положения, превентивные меры, криминализация и правоохранительная деятельность, международное сотрудничество, возвращение активов из заграницы, техническая помощь и обмен информацией, механизмы осуществления и заключительные положения.

Вопрос заключается в том: какая связь между антикоррупционными методами, хорошей исполнительной властью и верховенством права? Первый тезис заключается в том, что основную роль в противодействии коррупции играют фундаментальные принципы правовой системы, а именно: участие граждан в управлении, надлежащее администрирование государственных дел, сохранность государственной собственности, честность, прозрачность и подотчетность.

2.6. Прочность верховенства права — общее основание

По-моему мнению, эти краеугольные камни закладывают прочную и твердую основу для правового развития. Вместе с тем, они являются определенными индикаторами верховенства права. Необходимо поддерживать углы дома при помощи взаимосвязанных структур поддержки. Поэтому такое большое значение приобретает социальный капитал, изучаемый политологией и социологией. Именно он определяет прочность верховенства права.

Фундамент дома требует прочных неизменяемых ценностей. Только тогда он будет способствовать экономическому развитию.

Я придерживаюсь мнения о необходимости сбора и обработки экономической информации при мониторинге правовых реформ для того, чтобы понять взаимодействие развития верховенства права и экономического прогресса. При этом отметим, чем выше экономический показатель, тем требуется более прочная правовая основа.

Прочность верховенства права

Конкуренспособные экономики также требуют структур поддержки, доверия к прочности системы. Человеческие ресурсы в их взаимодействии, то есть социальный капитал, следует рассматривать не только

с точки зрения экономического роста, но и в контексте более общего социального благополучия.

Социальный капитал одинаково важен как для экономического роста, так и для стабилизации либеральной демократии. Поэтому стоит вопрос: как мы можем повысить уровень социального капитала? Решить его непросто, поскольку, по существу, социальный капитал является ресурсом гражданского общества, где возможности воздействия государства ограничены.

Важно проанализировать сущность социального капитала и его развития с точки зрения гражданского общества, людей. В контексте правовой системы, фокус реформ, следовательно, должен сместиться к практике реализации основных прав и свобод, а не к определению компетенции государственных органов. Важным шагом к этому становится обсуждение вопроса о связи правовой системы и социальной системы в ее широком контексте.

Библиографический список:

1. Конституция Финляндии 2000 г.
2. Закон об Административном судебном процессе от 1996 г.
3. Рекомендация ОЭСР «Об улучшении качества государственного регулирования» от 1995 г.
4. Конвенция ООН «О противодействии коррупции» 2003 г.
5. Декларация ООН «О правах человека» 1948 г.