

КАНСТЫТУЦЫЙНАЯ РЭФОРМА: ПРАБЛЕМЫ І ПЕРСПЕКТЫВЫ

Problems of the development of contemporary constitutional process in Belarus are analysed in the article. It is pointed out that there is objective necessity to establish such a system of power in the Republic of Belarus, which should be really corresponding to the principle of power division and could be guarantee rights and freedoms of personality.

Абрамовіч Аляксандр Міхайлавіч, доктар юрыдычных навук, прафесар, загадчык кафедры тэорыі і гісторыі дзяржавы і права БДУ.

Аўтар больш за 70 навуковых публікацый, у тым ліку 5 манаграфій па праблемах дзяржаўнага права, кіраўніцтва, тэорыі федэралізму.

Сучасныя грамадскія працэсы ў Рэспубліцы Беларусь, іх дынамізм патрабуюць адпаведнага навуковага аналізу з пункту гледжання юрыдычнага афармлення гэтых працэсаў, стварэння належнай прававой базы ажыццяўлення далейшых прагрэсіўных пераўтварэнняў. Асабліваю актуальнасць набыла праблема прывядзення ў адпаведнасць з сучаснымі патрабаваннямі асновы дзеючай сістэмы беларускага заканадаўства — Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь. Прынятая 15 сакавіка 1994 г. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь замацавала змены ў эканамічнай, палітычнай і іншых сферах грамадскага жыцця: фармаванне шматукладнай эканомікі, забеспячэнне роўнасці ўсіх форм уласнасці, паступовае ўсталяванне палітычнага плюралізму і, галоўнае, замацаванне шырокага кола правоў і свабод грамадзян.

Адносна невылікі гістарычна тэрмін (два з паловай гады), які прайшоў з моманту прыняцця дзеючай канстытуцыі, мае шматзначную спецыфіку. Гэта тэрмін пераходнага перыяду, змены ў які адбываюцца, асабліва ў палітычнай сферы, з дастатковай і часта імклівай хуткасцю. З'явілася шэраг аб'ектыўных прадпасылак, якія запатрабавалі канстытуцыйных змен.

Усё больш акрэсленае азначэнне агульнага напрамку грамадскага развіцця краіны дае магчымасць больш змястоўна вызначыць на канстытуцыйным узроўні асноўныя правы і свабоды грамадзян і значна іх пашырыць, маючы на ўвазе пабудову сацыяльнай прававой дзяржавы і грамадскай супольнасці. Таму замацаванне на канстытуцыйным узроўні, напрыклад, аднаго з найбольш фундаментальных правоў чалавека — права на свабоднае і годнае існаванне — можа мець выключнае значэнне для ўсёй сістэмы эканамічных і сацыяльна-культурных правоў грамадзян рэспублікі. Аб сацыяльна арыентаванай палітыцы дзяржавы, несумненна, можа сведчыць падыход, накіраваны на ўсталяванне ў Асноўным Законе палажэнняў аб гарантаванні працоўным магчымасцей прымаць удзел у кіраванні вытворчасцю, атрымліваць заробатную плату, якая павінна складаць справядлівую долю ў выніках грамадскай эканамічнай працы, аб сапраўднай абароне адпаведных сацыяльных груп і моладзі, маламаёмных і інш. Усе гэтыя і іншыя сацыяльныя аспекты канстытуцыйнага забеспячэння прававога статусу асобы зусім лагічна вынікаюць з той зыходнай пасылкі, якая вызначае ўвесь змест перспектывных змяненняў Асноўнага Закона — народ не толькі крыніца ўлады, але і носьбіт суверэнітэту.

Практыка дзяржаўнага будаўніцтва за мінулы перыяд выявіла сур'ёзныя недахопы ў канстытуцыйным забеспячэнні і функцыянаванні цэнтральных дзяржаўных органаў — як ва ўзаемадзеянні іх паміж сабой, так і ў рэалізацыі іх непасрэдных функцый. Агульнавядома, што Канстытуцыя 1994 г., хаця і дэкларавала прыныцып падзелу ўладаў і ўвяла пасаду прэзідэнта ў якасці кіраўніка дзяржавы і выканаўчай улады, тым не менш



па зместу засталася канстытуцыйай, заснаванай на монаўладзе, пры якой усе іншыя органы фактычна і юрыдычна падкантрольны і падсправаздачны адной уладзе, у нашым выпадку — саветам дэпутатаў. На вышэйшым узроўні вярхоўны савет застаўся па-ранейшаму тым звяном, якое з'яўляецца ключавым у сістэме дзяржаўнай улады. Практычна амаль любое пытанне ён можа прадвырашаць шляхам прыняцця адпаведнага закона, а затым кантраляваць яго выкананне. Да таго ж яго кампетэнцыяй з'яўляецца і тлумачэнне нормаў канстытуцыі, а таксама законаў, што дае вярхоўнаму савету дадатковыя магчымасці ў накірунку забеспячэння яго верхаўства ў агульнай сістэме дзяржаўных органаў.

Кардынальныя змены канстытуцыйных палажэнняў, лагічна па-трабуючы дакладнага акрэслення паўнамоцтваў прэзідэнта, парламента, выканаўчай улады, павінны зыходзіць з гранічнага абмежавання гэтых паўнамоцтваў. Гэта азначае, што ў канстытуцыі не павінна адносна кампетэнцыі дадзеных органаў прымяняцца формула «вырашае іншыя пытанні». Гэта давала магчымасць заканадаўчай галіне ўлады шляхам прыняцця адпаведных нарматыўных актаў практычна вырашаць любыя пытанні. Ні парламент, ні прэзідэнт сваімі актамі не павінны пашыраць свае паўнамоцтвы. Таму адносна вышэйшых органаў дзяржаўнай улады ў сучасных умовах прыёмальнай з'яўляецца формула: «вырашае іншыя пытанні, калі гэта прадугледжана канстытуцыйай».

Вядома, што кожная галіна ўлады як пэўны сацыяльны арганізм імкнецца расшырыць свае функцыі, а значыць, і паўнамоцтвы, гэта аб'ектыўны закон, ён дзейнічае і ў іншых краінах. Аднак у аптымальна арганізаваных дзяржаўных сістэмах прадугледжваюцца механізмы, якія функцыянуюць як стрымліваючыя не толькі паміж рознымі галінамі ўлады, але і ўнутры саміх гэтых галін улад. На наш погляд, такія механізмы патрэбны не толькі заканадаўчай, але і выканаўчай уладзе.

Такім стрымліваючым механізмам для заканадаўчай улады з'яўляецца двухпалатная сістэма. Радзімай двухпалатнага парламента ў яго сучасным выглядзе з'яўляецца, як вядома, Вялікабрытанія. У большасці дэмакратычных краін парламенты двухпалатныя. Гэта ЗША, ФРГ, Францыя, Італія, Іспанія, Японія і інш. Сярод больш «маладых» у гэтай сферы можна назваць Польшчу, Расійскую Федэрацыю, Казахстан, якія таксама выбралі сістэму двухпалатнага парламента. Пры двухпалатнай сістэме парламента, з аднаго боку, існуе спецыяльны прафесіянальны орган, які працуе ў галіне законатворчасці — гэта палата дэпутатаў або прадстаўнікоў; другая палата выконвае, па-першае, экспертна-кантрольныя функцыі. Яна, напрыклад, на нейкі момант можа затрымаць увядзенне ў жыццё не адпавядаючых яго патрабаванням законаў. Але ў канчатковым выніку палата прадстаўнікоў павінна мець магчымасць рухаць, калі гаварыць умоўна, закон, нават тады, калі другая палата яго адхіляе, іншым канстытуцыйным шляхам праз узгадняльную камісію і інш. і ў адпаведных абставінах прымаць, нягледзячы на адмоўныя адносіны да законапраекта другой палаты. Другая палата магла б таксама вырашаць пытанні, звязаныя з прызначэннем вышэйшых службовых асоб дзяржавы ў межах кампетэнцыі парламента. І нарэшце, падкрэслім: другая палата адлюстроўвала б пераважна не столькі палітычныя, колькі рэгіянальныя інтарэсы, што вельмі важна для ўстойлівага функцыянавання дзяржаўнага механізма.

Пры такім становішчы забяспечваецца большая эфектыўнасць работы парламента, перш за ўсё за кошт яго якасных, калі можна так сказаць, законатворчых і кадравых рашэнняў.

Стрымліваючы механізм павінен быць і ў сістэме «прэзідэнт — выканаўчая ўлада». Такім механізмам з'яўляецца наяўнасць магутнага выканаўча-распарадчага органа — кабінета міністраў. З органа, утворанага пры Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь, кабінет міністраў павінен атрымаць статус самастойнага органа, які мае права ўносіць праекты законаў непасрэдна ў парламент, мінуўчы прэзідэнта. Толькі праект закона аб бюджэце ў сувязі з яго выключнай важнасцю мэтазгодна — і гэта павінна мець канстытуцыйнае замацаванне — ураду ўносіць у парламент са згоды прэзідэнта. У інтарэсах дзяржавы патрэбна, каб урад быў не толькі падкантрольны прэзідэнту, але і падсправаздачны парламенту. Гэта азначае, што парламент можа выказаць кабінету міністраў вотум недаверу, ці адказаць яму ў даверы. Парламент можа адобрыць, або адхіліць праграму, прапанаваную урадам і інш. Больш таго, у пэўных сітуацыях кабінет міністраў і яго прэм'ер становяцца стрымліваючымі фактарамі ў рамках сістэмы «прэзідэнт — выканаўчая ўлада».

Прэзідэнт жа ў новай сістэме ўлады, па прапанаваных ім зменах у канстытуцыі, застаецца кіраўніком дзяржавы. Улічваючы, што ў яго фактычна адпадаюць многія паўнамоцтвы кіраўніка выканаўчай улады, дакладней было б гаварыць аб змяненні арыентаванасці паўнамоцтваў прэзідэнта менавіта на паўнамоцтвы кіраўніка (па руску «главы») дзяржавы, а не аб істотным пашырэнні яго паўнамоцтваў наогул. Напрыклад, прэзідэнт не атрымлівае неабмежаванага права роспуску парламента. Ён можа рабіць гэта толькі ў выпадках, канстытуцыйна абмежаваных: калі палата прадстаўнікоў двойчы адхіліць кандыдатуру прэм'ер-міністра, калі дэпутаты выказваюць вотум недаверу ўраду ці адмаўляюць ураду ў даверы і, нарэшце, за грубае і сістэматычнае парушэнне канстытуцыі. Аднак апошняе прэзідэнт можа ажыццяўляць толькі паводле заключэння канстытуцыйнага суда. Такая норма не характэрна для сталых дэмакратычных дзяржаў. Тым не менш яна заснавана на выніках мінулагадняга рэферэндуму.

Пытанне, звязанае з выданнем кіраўніком дзяржавы ў адпаведных умовах нарматыўных актаў, роўных па юрыдычнай сіле законам, не новае для дэмакратычных краін. Гэта могуць рабіць нават урады некаторых краін, напрыклад Іспаніі. Аднак такія акты-дэкрэты і інш. будуць дзейнічаць толькі тады, калі парламент не адменіць іх ці не падтвердзіць — у розных краінах пытанне вырашаецца па-рознаму. Для ўмоў Рэспублікі Беларусь абодва гэтыя варыянты могуць быць прыёмальнымі, але галоўнае — каб парламент у такіх выпадках меў рэальныя магчымасці (і юрыдычныя, і фактычныя) гэта зрабіць. Іначай можа ўсталявацца неапраўданы ўхіл у бок гіпертрафіравання паўнамоцтваў кіраўніка дзяржавы.

І вось тут набывае актуальнасць і значнасць пытанне аб магчымасці старшынь палат збіраць іх нечарговыя пасяджэнні. Улічваючы тыя абставіны, што чарговыя пасяджэнні палат склікаюцца прэзідэнтам, менавіта гэтае права старшынь палат забяспечвае прадстаўнічай уладзе магчымасць прыняць рашэнні, адэкватныя сітуацыі, у тым ліку і па ўзаемаадносінах з кіраўніком дзяржавы і іншымі галінамі улады. Апраўданаць жа прыняцця кіраўніком дзяржавы ў абмежаваных канстытуцыйнай выпадках нарматыўных актаў, што маюць сілу закона, прадвызначаецца і тым, што парламент працуе строга абмежаваны тэрмін у летнюю і зімовую сесіі: 90 і 80 дзён адпаведна. Падкрэслім: канстытуцыя павінна вызначаць і кола пытанняў, па якіх кіраўнік дзяржавы не зможа выдаваць нарматыўныя

акты, якія маюць сілу закона, нават на абмежаваны тэрмін. Гэта тыя пытанні, якія з'яўляюцца ключавымі для зберажэння канстытуцыйнага ладу, правоў і свабод чалавека.

Важным з'яўляецца ўдакладненне працэдуры ўзаемаадносін паміж прэзідэнтам і парламентам у галіне заканатворчасці, што складае таксама прадмет канстытуцыйнага рэгулявання. Тут многае можа даць тыповая практыка сталых дэмакратычных дзяржаў забеспячэння руху заканапраектаў і іх прыняцця. У прыватнасці, накіраваны прэзідэнтам ці ўрадам праект закона, калі ён будзе названы імі тэрміновым, павінен тэрмінова і разглядацца парламентам, незалежна ад таго, будзе гэты праект прыняты, ці не. Акрамя таго, апраўданай з'яўляецца канстытуцыйная практыка, калі праект закона, накіраваны прэзідэнтам ці ўрадам, галасуецца ў цэлым ці толькі з тымі папраўкамі, на якія даюць згоду названыя суб'екты заканадаўчай ініцыятывы.

Важным момантам з'яўляецца рэалізацыя заканадаўчай ініцыятывы дэпутатаў парламента, звязанай з выдаткамі дзяржаўных сродкаў, калі такія выдаткі, папярэдне не закладзеныя ў зацверджаны парламентам дзяржаўны бюджэт. Значыць, яны не могуць быць зрасходаваны па напрамках, не прадугледжаных бюджэтам. Адсюль вынікае, што і заканапраекты, якія патрабуюць дадатковых расходаў дзяржаўных сродкаў, могуць уносіцца толькі са згоды прэзідэнта ці ўрада. Менавіта апошнія могуць вызначыць і рэальна забяспечыць дадатковыя крыніцы фінансавання затратаў, якія цягне за сабой рэалізацыя ўнесенага заканапраекта.

Збалансаванасць паўнамоцтваў прэзідэнта і парламента мае важнае значэнне і пры разглядзе кадравых прызначэнняў на вышэйшыя службовыя пасады. Мяркуем, што аптымальным тут з'яўляецца варыянт, згодна з якім такія пасады, як старшыні і членаў вярхоўнага суда, генеральнага пракурора, кіраўніка вышэйшай фінансавай кантрольнай службы (камітэта, палаты ці інш.), а таксама некаторых іншых, замяшчаюцца шляхам прызначэння прэзідэнтам, але толькі са згоды адной з палат парламента. І зразумела, што пры такой мадэлі арганізацыі дзяржаўнай улады прызначэнне прэзідэнтам той ці іншай кандыдатуры на пасаду прэм'ер-міністра можа адбыцца толькі са згоды парламента — гэта адна з асноўных гарантый падсправаздачнасці ўрада заканадаўчаму органу. Такі варыянт узаемаадносін улад, на наш погляд, забяспечвае найбольш удалае спалучэнне функцый кіраўніка дзяржавы і парламента, іх узаемадзеянне. Менавіта апошняе павінна папярэднічаць гістарычна апраўданаму прынцыпу падзелу ўлады і зыходзячаму з гэтага палажэнню аб ураўнаважанні, стрымліванні імі адзін другога. Мяркуем, што ў гэтым накірунку можа мець пазітыўнае значэнне канстытуцыйна замацаваная магчымасць дэпутата парламента займаць пасады міністраў і такім чынам забяспечваць узаемадзеянне на верхнім узроўні выканаўчай улады і заканадаўчай. Такое ўзаемадзеянне можа стаць не толькі ўсебаковым, але і трывалым, што прынцыпова важна.

Такім чынам, рэалізацыя ў канстытуцыйным плане выказаных поглядаў зрабіла б дзеючую Канстытуцыю Рэспублікі Беларусь не толькі больш уважанай у сферы размеркавання функцый і паўнамоцтваў паміж рознымі галінамі ўлады, што само па сабе мае выключна вялікае значэнне. Улік ва ўстаноўленым парадку змяненняў і дапаўненняў да Канстытуцыі 1994 г. можа даць дадатковыя гарантыі далейшай дэмакратызацыі нашага грамадства, паляпшэння прававога становішча грамадзян, і, нарэшце, надасць дзеючаму Асноўнаму Закону належны міжнародны прэстыж.