

Определение возрастного ценза является основополагающим. От его конкретных пределов зависит благосостояние граждан, выработка их твердой гражданской позиции, нацеленность на достижение конкретных положительных результатов в труде, международный авторитет государств.

Кроме того, наряду с предлагаемыми изменениями и дополнениями в Закон Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. «О пенсионном обеспечении», целесообразно заключение соответствующих международных соглашений, которые бы обеспечили принцип взаимности в вопросах пенсионного обеспечения белорусских граждан за рубежом.

Таким образом, для успешного преодоления соответствующих проблем требуется консолидация усилий правотворческих и правореализационных органов в соответствующей сфере деятельности.

Василевич Г. А.

СИСТЕМА СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ В БЕЛАРУСИ И АВСТРИИ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ)

Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, *constlaw.bsu@tut.by*

Одним из важнейших факторов эффективности государственного управления является обеспечение устойчивости общественного развития. Конституция, хотя и является отражением расстановки политических сил в обществе (по Ф. Лассалю), призвана задать тон взаимоотношениям различных субъектов правовых отношений. Конституция закрепляет нормы не только собственной стабильности, но она нацелена на обеспечение устойчивого развития государства, что является важнейшей гарантией суверенитета. Можно выделить различные гарантии устойчивого развития – политические, экономические, социальные, культурные, юридические.

Вообще категории «устойчивость» и «развитие» в определенной степени находятся в определенном противоречии, исключают одна другую. Развитие происходит именно потому, что система является неустойчивой. Стабильные системы не развиваются в обычном формате, происходит застой. В историческом плане исследователи полагают, что был застой в 70–80-е гг. прошлого столетия. Сдерживала развитие старая Конституция, нежелание менять ее и политико-правовую систему. Говоря об устойчивом развитии, видимо следует иметь в виду, что развитие, т. е. динамические процессы, проходит в тех пределах, за рамками которых начинается разрушение государства, общества. Подчеркну, что речь идет именно об устойчивом развитии, а не тех конфликтах, которые перерастают в вооруженную борьбу [1, с. 187–216].

Обилие юридических конфликтов (и это видно на примере многих государств) препятствует успешному развитию, решению задач в сфере экономики, социальной сферы. Внутриполитическая борьба, когда она принимает радикальные формы, исключает консолидацию общества.

Рост юридической конфликтности может свидетельствовать: 1) о недостаточной социальной стабильности; 2) несовершенстве механизма разрешения конфликтов, в том числе уповании преимущественно на юридические процедуры; 3) низком уровне правовой идеологии и правовой культуры должностных лиц, чья деятельность должна быть эталонной, и граждан.

Юридические конфликты, условно говоря, это вершина айсберга: истоки в социальной сфере, экономике, а в определенных случаях и в политике. Это характерно для любого государства. Поэтому все происходящее в обществе процессы, свидетельствующие о конфликтах, особенно когда они становятся опасными для устоев общества и государства, также необходимо переосмысливать. Лоскутный подход, отсутствие системного взгляда дают мало пользы.

Развитие конституционного права отдельного европейского государства испытывает влияние европейского правового пространства. Европейская интеграция выступает в качестве важнейшего фактора процесса дальнейшего развития и совершенствования национальных правовых систем. Сейчас в Европе явно наметился новый этап дальнейшей гармонии права и политики в связи с процессом глобализации, интенсивным развитием информационного общества, новыми достижениями в области биомедицины, биотехнологий. Качественный скачок будет сделан в ближайшие десятилетия. Здесь влияние на развитие конституционного права будут оказывать не только лица, занимающиеся политической деятельностью, но и ученые, т. е. люди, занимающиеся научной деятельностью в самых различных областях человеческих знаний.

Устранение расхождений между юридической Конституцией и фактической реализацией ее норм – важнейшая задача государств молодой демократии.

Конституция является отражением политической и социальной борьбы, расстановки сил на момент ее принятия. Она будет неизменна, пока не изменится конфигурация политических сил, способных повлиять на ее содержание.

Оптимальным вариантом является ситуация, когда Конституция отражает социальный компромисс и содержит механизмы разрешения конфликтов.

Конституция Республики Беларусь 1994 г. закрепила принцип разделения властей и их взаимодействия (ст. 6, 79 и др.).

Законодательную власть осуществляет Парламент. В соответствующих случаях правом издания законодательных актов обладает Глава государства.

Исполнительную власть реализует Правительство – центральный орган государственного управления, а также министерства и другие органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы (гл. 5 Конституции).

Судебную власть устанавливают суды: Конституционный Суд, суды общей юрисдикции (гл. 6 Конституции).

На Президента Республики Беларусь Конституцией возложена обязанность обеспечивать преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществлять посредничество между ними. Вместе с тем его роль арбитра несколько смещена в область наделения его правом принимать решения, обычно присущие иным ветвям власти, например, Парламенту, исполнительной власти (Правительству).

Органы государственной власти, в зависимости от той ее ветви, к которой они по своей природе относятся, обладают различными полномочиями. Однако при этом они могут действовать в рамках одной и той же функции.

Разделение и взаимодействие властей может проявляться в различных направлениях их деятельности, например, в законотворческой: Парламент принимает законы, а Глава государства их подписывает, при этом могут возникнуть ситуации с повторным их рассмотрением Парламентом по причине наложения вето Главой государства. В международно-правовой сфере Президент подписывает международный договор, а Парламент решает вопрос о его ратификации. В кадровой сфере и Президент, и палаты Парламента также взаимодействуют, обладая при этом собственными полномочиями. Определенные полномочия у них есть при решении вопроса о досрочном прекращении полномочий. Существует взаимная подконтрольность. Взаимодействуют Глава государства и Парламент при введении чрезвычайного, военного положения, полной или частичной мобилизации. Президент вправе издать указ о помиловании лица, осужденного судом. Парламент вправе принять закон об амнистии лиц, совершивших преступление (осужденных судом). Парламент вправе делегировать некоторые полномочия (на издание декретов) Главе государства. Президент некоторые полномочия вправе делегировать Правительству. В финансовой сфере наиболее показательным является взаимодействие Президента, Парламента и Правительства при подготовке и принятии Закона о бюджете (на соответствующий год) и утверждении отчета о его исполнении.

Проявившийся летом-осенью 2020 г. конфликт актуализировал необходимость корректировки правовых отношений, регулируемых национальным законодательством, в области системы сдержек и противовесов властей. Многие вопросы можно было снять посредством корректировки актов текущего законодательства. Однако подчеркивается также необходимость дальнейшего совершенствования Конституции с учетом наполнения ее демократическим содержанием. Как представляется, предусмотренная в Конституции система сдержек и противовесов могла бы быть еще эффективней при условии активной не только законотворческой, но и контрольной деятельности белорусского Парламента и его органов. Нами выделено около десятка существенных контрольных полномочий палат Парламента, используя которые они могут сдерживать исполнительную власть [2, с. 326–329, 337–340].

По форме правления Беларусь – президентская республика. Выбор был сделан в период подготовки проекта новой Конституции, которая была

принята в марте 1994 г. Были варианты и парламентарной республики, но они не получили поддержки со стороны депутатов [3]. Проводят чаще сравнение между организацией власти в президентских, парламентских и смешанных республиках на примере США, Германии и Франции. За исключением США, конституции Германии и Франции приняты во второй половине XX в.

Интересно будет взглянуть на одну из старейших конституций Европы – Конституцию Австрии, которая была принята в 1920 г. Хотя она принята сто лет назад, но в ней решены многие вопросы, имеющие фундаментальное значение для функционирования государственного аппарата, обеспечения прав и свобод граждан в современных условиях. Заслуга в этом состоит ее разработчиков, среди которых был и Ганс Кельзен, выдающийся австрийский юрист.

Отметим несколько важных моментов, содержащихся в конституционном тексте Австрии. Так, в нем предусмотрено, что общепризнанные нормы международного права действуют в качестве составной части федерального права. В Республике Беларусь этот вопрос решен несколько иначе: у нас признается приоритет общепризнанных принципов и норм международного права (ст. 8, 18 Конституции). Согласно ст. 36 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» международные договоры Республики Беларусь подлежат добросовестному исполнению Республикой Беларусь в соответствии с международным правом. Нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется принятие (издание) нормативного правового акта, и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора.

Таким образом, в Австрийской Конституции более четко определено место общепризнанных норм международного права. Белорусскому Парламенту полезно было бы дать толкование положения Конституции о приоритете общепризнанных принципов международного права. По нашему мнению, такие принципы даже определяют смысловое содержание норм самой Конституции. Однако решающее значение имеет позиция уполномоченного субъекта власти – Парламента, а по конкретным спорам – и Конституционного Суда.

В Австрии, как и в Беларуси, можно выделить четыре высших государственных органа – Парламент, Президент, Правительство, суд (Конституционный Суд).

Австрия – федерация, поэтому, естественно, что функционирует двухпалатный Парламент. В Беларуси после референдума 1996 г. также создан двухпалатный Парламент. Как представляется, он – важное звено в системе сдержек и противовесов. Иногда задаются вопросом: необходим ли нам двухпалатный Парламент? Считаю, что его востребованность особенно

возрастает в период острого конфликта между ветвями власти (представительной и исполнительной). В повседневной работе он еще не задействовал потенциал по усилению роли местного самоуправления, оказанию местным органам власти методической помощи.

Согласно Австрийской Конституции очередная сессия созывается Президентом и проходит с 15 сентября по 15 июля. У Президента есть обязанность созвать сессию по требованию депутатов. В ходе сессии заседания созываются Президентом, а по требованию парламентариев – он обязан это сделать. Считаем, что нам также можно отказаться от двух очередных сессий, предусмотрев более длительный и непрерывный период работы палат Парламента, в частности Палаты представителей, установив некоторые особенности продолжительности для Совета Республики.

Продолжительность сессий белорусского Парламента надо увеличить. По опыту Австрии можно было бы предусмотреть одну очередную сессию, например с 15 сентября по 1 июля. Заседания созываются в соответствии с регламентом палат. При этом, учитывая роль Совета Республики в законодательном процессе (одобрить либо отклонить закон, принятый Палатой представителей), количество его заседаний может быть значительно меньше, чем у Палаты представителей. В белорусской Конституции предусмотрено, что принятые палатами регламенты подписываются их председателями. Это усиливает статус палат. В Австрии принимается федеральный закон о регламенте, который подписывает Президент. Не разделяем австрийский подход, согласно которому там принимается закон о регламентах. Наш вариант в большей степени обеспечивает автономию палат: они сами принимают свои регламенты, которые подписываются председателями палат.

Касаясь парламентов, отметим, что отличие заключается в порядке формирования палат. В Австрии Национальный совет (нижняя палата) избирается на основе пропорциональной системы. Участвуют граждане, достигшие к 1 января 18 лет в год проведения выборов. К такой формулировке можно «придраться» в том смысле, что какая-то часть избирателей, достигшая 18 лет ко дню выборов, лишается права участвовать в них. Быть избранными могут граждане по достижении 19 лет. За сто лет эта система хорошо «обкатана», хотя и были очень сложные периоды, связанные с поствыборной кампанией.

Более демократично выглядит норма относительно ограничения на участие в выборах некоторых лиц. У нас, согласно Избирательному кодексу Республики Беларусь, не обладают пассивным правом лица, имеющие судимость. В Австрии лишение права избирать и быть избранным возможно на основании судебного приговора.

Повышает доверие к избирательному процессу норма Конституции Австрии, согласно которой в избирательные комиссии с правами полноправных членов входят представители политических партий, участвующих в выборах. В ЦИК также входят настоящие или бывшие члены избирательного корпуса. Число членов комиссий, не считая судейского

корпуса, распределяется пропорционально числу мест, завоеванных партиями, в парламенте текущего созыва. Полагаем, что этот опыт надо использовать при проведении выборов также и по мажоритарной системе: в участковые и окружные комиссии должны включаться с правом решающего голоса представители зарегистрированных кандидатов. Аналогичное требование должно касаться и Центризбиркома при выборах Президента.

Важной гарантией парламентской деятельности является его открытость. Полагаем, что стимулировать более активную позицию парламентариев и усилить общественный контроль может прямая трансляция заседаний палат либо наиболее их важной части. Сейчас недостает публичности деятельности Парламента.

Федеральный совет представляет территории. Схоже со статусом Совета Республики. Место председательствующего занимают по очереди представители разных земель. Губернаторы имеют право участвовать в заседаниях Федерального совета.

Законодательная инициатива в Национальном совете реализуется по предложению члена Национального совета, Федерального совета (ФС) или одной трети ФС, а также правительства.

Предусмотрена народная инициатива – не менее 100 тысяч подписей направляется ЦИК для последующего рассмотрения Национальным советом.

В Австрии предусмотрен более льготный кворум для заседаний и принятия решения. До подписания закона Президентом по решению Национального совета принятый закон может быть вынесен на народное голосование.

Важное полномочие Парламента состоит в том, что Национальный совет принимает закон о финансах, в основу его обсуждения берется проект Федерального правительства. Основательно решены вопросы по данному закону и взаимодействию с правительством. Это пример, достойный подражания.

Федеральный президент отнесен к исполнительной власти. Но больше находится в тени, если система сдержек и противовесов функционирует без сбоев, и лишь в проблемных ситуациях появляется необходимость в реализации им своей роли арбитра.

В Австрии предусмотрена обязанность участия в выборах. В законе могут быть определены уважительные причины для неучастия в выборах. Срок полномочий Федерального президента 6 лет. Повторное избрание, непосредственно следующее за предыдущим, допускается один раз.

Если сопоставлять судебную власть в двух странах, то есть общее и особенное. Суды обладают правом непосредственного запроса в Конституционный Суд. У нас подобный порядок предусмотрен в ст. 112 Конституции, но интерпретирован несколько иначе в текущем законодательстве. Статус Конституционного Суда Австрии детально прописан в конституционном тексте. Нам можно было воспринять подход, согласно которому даже, если правовая норма утратила силу, то все равно есть основания для обращения в Конституционный Суд.

Отметим еще орган, от деятельности которого зависит баланс власти: в Австрии создана Счетная палата, которая подчиняется Национальному совету. У нас Комитет государственного контроля подчиняется Президенту, что существенно усиливает его полномочия.

В целом австрийский опыт закрепления и функционирования системы сдержек и противовесов интересен, но его внедрение потребует коренной ломки сложившейся белорусской системы. Полагаем, что более приемлемым является использование отдельных фрагментов для выравнивания на практике баланса между ветвями власти.

Список использованных источников

1. Василевич, Г. А. Конституция Республики Беларусь как ценностный выбор / Г. А. Василевич // Республика Беларусь – 25 лет созидания и свершений : в 7 т. / ред. совет: В. П. Андрейченко [и др.]. – Минск : Беларуская навука, 2020. – Т. 1 : Государствообразующие процессы. Государственное строительство (этапы становления). Институты власти и управления. Национальная правовая система. Конституционные права и свободы граждан. Гарантии их обеспечения. Население. Государственные языки. Административно-территориальное устройство / А. Г. Боброва, А. В. Богданович, А. Н. Бодак, Г. А. Василевич [и др.]. – С. 187–216.

2. Василевич, Г. А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник / Г. А. Василевич. – Минск : Вышэйшая школа, 2016. – 399 с.

3. Василевич, Г. А. Проекты Конституции Республики Беларусь : поиск оптимальной модели (1990–1994 гг.) / Г. А. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2014. – 292 с.

Герасимович К. А.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ С УЧЕТОМ ОПЫТА СТРАН – УЧАСТНИЦ ЕАЭС

Минская региональная таможня,
ул. Могилевская, 43, 220007 Минск, Беларусь, *kristina2014ger@gmail.com*

В условиях развития интеграционных процессов ЕАЭС возрастает значимость эффективности государственно-управленческой деятельности таможенных органов Республики Беларусь, все больше аспектов которой регулируется на интеграционном уровне.

Систему таможенных органов не следует рассматривать как устоявшуюся структуру, поскольку формирование и развитие рыночных механизмов белорусской экономики, участие в интеграционных процессах ЕАЭС оказали и непрерывно продолжают оказывать влияние как на структуру системы таможенных органов (институциональная составляющая), так и ее административный функционал (функциональная составляющая) [1].