

4. Шаршун, В.А. Цифровизация нормотворческой деятельности: понятие и содержание // ЭТАЛОН. Правоприменительная практика / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
5. Allen, L. E. Symbolic Logic: A Razor-Edged Tool for Drafting and Interpreting Legal Documents/ L. E. Allen // Yale Law Journal. – 1957 . – Vol. 66, № 6. – P. 833-879.
6. Sergot, M. J. Sadri, F. Kowalski, R. A. Kriwaczek, F. Hammond, P. Cory, H. T. The British Nationality Act As a Logic Program/ M. J. Sergot [et al.] // Communications of the ACM. – 1986. – Vol. 29, № 5. – P. 370-386.
7. Василевич Г.А. Информационные технологии в Республике Беларусь: правовые реалии и перспективы / Г.А. Василевич // Проблемы правовой информатизации. – 2005. – № 2. – С. 6-12.
8. Зикеев, В.А. Законотворчество и «цифра» (лонгрид на тему) [Электронный ресурс] // Zakon.ru. – Режим доступа: https://zakon.ru/blog/2020/03/02/zakonotvorchestvo_i_cifra_longrid_na_temu. – Дата доступа: 03.09.2021.
9. Концепция развития технологий машиночитаемого права // Сайт Министерство экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: <https://www.economy.gov.ru/material/file/792d50ea6f3a9c75f95494c253ab99/3115092021.pdf>. – Дата доступа: 03.09.2021.
10. Началась работа по автоматизации правоприменения [Электронный ресурс] // Симплоер. – Режим доступа: <https://www.simplawyer.com/amazing/publications/advgazeta-law-enforcement-automation/>. – Дата доступа: 03.09.2021.
11. Понкин, И.В. Редькина А.И. Цифровая формализация права / И.В. Понкин [и др.] // International Journal of Open Information Technologies. – 2019. - Vol. 7, no.1. – С. 44.

Василевич Григорий Алексеевич
**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ХОРОШЕЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

Заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Белорусского государственного университета, доктор юридических наук,
профессор, член-корреспондент НАН Беларуси, г. Минск, gregory_111@mail.ru

Аннотация. В статье обращено внимание, что существуют минимальные стандарты для определения содержания Конституции. При этом в условиях трансформации политической системы обычно затрагивается существующая парадигма властных отношений, происходит ее переформатирование. Однако в любом случае граждане всегда рассчитывают на то, что управление государственными и общественными делами будет эффективным, учитывать интересы частные и обществен-

ные. Акцентируется внимание на усилении представительной ветви власти, в том числе за счет предполагаемого создания и функционирования Всебелорусского народного собрания (ВНС). В таких условиях необходимо решить задачу оптимизации отношений между ВНС, Президентом и Парламентом. Высказаны предложения по совершенствованию предложенного для всенародного обсуждения проекта изменений и дополнений Конституции. По мнению автора, речь идет о модернизации Конституции, а не новом Основном Законе.

Ключевые слова: модернизация Конституции; представительная власть; разделение и взаимодействие властей.

В своей статье я хотел бы коснуться не столько тех направлений модернизации Конституции Республики Беларусь, которые уже вызрели в результате работы над проектом, сколько на дополнительных идеях, которые также, на мой взгляд, являются продуктивными.

Да и формат научной конференции позволяет высказывать идеи на перспективу. Примеров тому, что лишь со временем чьи-то идеи воспринимаются законодателем, много. Например, не прошло и 20 лет, как мое предложение о придании более высокого статуса программным законам, было реализовано в законе «О нормативных правовых актах» [1, с. 15]. Автором также предлагалось, чтобы и закон о бюджете обладал таким же, т.е. более высоким, статусом, чем иные законодательные акты [1, с.15]. Хотя эта идея пока не реализована, однако фактически субъекты права законодательной инициативы вынуждены на него ориентироваться (см. ст. 99 Конституции).

Всегда стоит выбор, как излагать конституционный текст: коротко и неясно, как рекомендовал Наполеон Бонапарт разработчикам проекта, либо детально, что представляет собой Конституция Индии. Найти золотую середину непросто. Но три основополагающих группы норм должны присутствовать: 1) структура органов государственной власти и их взаимодействие с местным самоуправлением на основе системы сдержек и противовесов; 2) основы правового статуса человека и гражданина; 3) нормы, определяющие характер взаимоотношений между государством и человеком.

Безусловно, когда идет речь об обновлении текста Конституции, то необходимо учитывать современный опыт и тенденции развития.

Вопрос о власти всегда в центре внимания в любом государстве. Традиционно в науке говорят о важнейшем достижении современной цивилизации – системе сдержек и противовесов. Но обычно ее оценивают в статике: есть органы власти, их полномочия, где и как они взаи-

модействуют и сдерживают друг друга. С точки зрения вертикального разделения властей отметим идею внедрения в систему представительной власти такого органа как Всебеларусское народное собрание (ВНС). Кстати, на наш взгляд, слово «Всебелорусское» следует писать, как Всебеларусское. Аналогично в статье 17 Конституции слово «белорусский язык» писать «беларусский язык». Ведь название нашего государства – Беларусь, а не Белоруссия, как было ранее; от его названия и производные слова. Ссылки на словари русского языка неуместны с учетом юридического изменения названия государства [2, с. 107].

В качестве своего рода полигона обучения граждан в управлении государственными и общественными делами выступают не только институты прямой демократии (республиканские и местные референдумы, местное самоуправление, нормотворческие инициативы, ОТОСы и др.), но и представительная власть. Непривычна для нас идея Всебелорусского народного собрания. Конечно, есть традиционные формы представительной власти. Важно сбалансировать полномочия между ВНС, Президентом и Национальным собранием.

Возникают споры о порядке формирования Всебеларусского народного собрания. Если такой орган появится, то его ядро могли бы составить действующие парламентарии, а также все депутаты областного уровня. В силу многозвенности коллегиальных органов представительной власти возникнут вопросы о перераспределении полномочий и возможном их делегировании на нижний уровень. Имеется ряд примеров, когда органы государственной власти добровольно передают часть своих полномочий иным субъектам власти либо предварительно запрашивают их мнение, хотя решение данного вопроса находится в их ведении, либо принимают к своему рассмотрению вопросы, обычно решаемые на нижестоящем уровне. Если такие действия отвечают природе данного органа, его предназначению, соответствуют конституционным принципам и нормам, содействует демократизации нормотворческого процесса, то такую практику можно только приветствовать.

ВНС может сыграть конструктивную роль по ряду направлений: 1) произойдет существенное обновление политической системы, придание ей динамики; 2) усилится арбитражная роль народа над ветвями власти; 3) будет придан импульс активизации избирательного процесса (явление абсентеизма, к сожалению, достигло и нашу республику). Повысится значение депутатского мандата, особенно Советов областного уровня, если они по своему статусу будут входить в состав ВНС (такое предложение автором в процессе работы Конституционной комиссии было внесено). Но активность избирателей и конкуренция среди кандидатов на выборные должности в местные Советы депутатов существен-

но возрастет, когда Советы получает более весомые полномочия в финансово-экономической и кадровой сферах, будут обладать своими ресурсами.

Представляется, что важна оценка динамики, процессов их формирования, оценка того, насколько источник власти (народ) влияет на эти процессы. Чем более грамотными и искушенными в политике являются граждане, тем более точно обеспечивается баланс частных и общественных интересов. Народ выступает в качестве главного арбитра над всеми ветвями власти. Эту функцию он сможет осуществлять и через ВНС – высший коллегиальный представительный орган народа.

В Конституции следует указать, помимо трех ветвей власти, также власть представительную и ее систему, куда входят Президент, Парламент, местные Советы депутатов.

Органы народного представительства, то есть Советы депутатов, надо вывести в реальности на более высокий уровень влияния по отношению к местной исполнительной власти.

Усиливает технические возможности для развития институтов представительной власти информационно коммуникационные технологии (ИКТ). ИКТ – до определенного уровня их реализации – это благо. Но теряя непосредственный контакт, происходит обезличивание отношений и в перспективе отторжение, утрата взаимности и искажение эмоциональной составляющей любого процесса, а тем более политического. Государству необходимо реагировать на инициативы граждан, упреждая развитие негативных тенденций. Это сложно своевременно ощутить, когда нет непосредственного контакта.

Устойчивость развития общества и государства находится в прямой зависимости от уровня общественного консенсуса, доверия граждан власти. Легитимность управления укрепляется, когда правотворческие решения органов государственной власти сопровождаются коммуникациями с гражданами, а они выступают активными участниками процесса принятия основополагающих решений. В условиях информационного общества расширяются возможности для развития делиберативной демократии.

В современных условиях интенсивного развития информационных технологий следует обеспечивать взаимопроникновение двух форм демократии, можно говорить об их симбиозе.

Коммуникативное взаимодействие в виде демократических процедур является апробированным средством преодоления проблем, исправления дефектов, возникающих в процессе управления. В связи с этим возникает вопрос о режиме депутатского мандата – императивный или свободный мандат. В странах западной демократии преимуще-

ственно предусмотрен свободный мандат, то есть представитель свободен в определении своей позиции в парламенте и может не ориентироваться на своих избирателей или даже отойти от своей предвыборной программы. С сарказмом в свое время высказался Ж.-Ж. Руссо, который применительно к английской демократии писал: «Английский народ считает себя свободным: он жестоко ошибается. Он свободен только во время выборов членов Парламента: как только они избраны – он раб, он ничто». Это созвучно с позицией одного из американских политологов, который, критикуя существующую западную модель демократии, утверждал, что власть исходит от народа и больше к нему не возвращается.

Полагаем, что воля народа (избирателей) должна быть основой для действий представительных органов. Депутаты должны быть подконтрольны своим гражданам не только в период избирательной кампании, но и в процессе осуществления своих полномочий. Поэтому нам импонирует императивный мандат. В настоящее время он предусмотрен в ст. 72 Конституции. Предложение об исключении из Конституции статьи 72 полагаем необоснованными. Следует сохранить ее в действующей редакции. В ней установлены основательные гарантии для выборных лиц, затрудняющие их отзыв, и в то же время надо видеть, что сиюминутные проблемы не должны закрывать общую перспективу. Выборные лица должны служить народу, «стандарты» о свободном мандате неуместны, исходя из наших традиций. Надо взаимодействовать с людьми, разъясняя им проводимую политику, а не защищаться «императивным» мандатом. Он является хорошим стимулом и для выборных лиц, которые будут более активно взаимодействовать с гражданами.

Следует учитывать позитивный зарубежный и собственный опыт. Вполне можно было на регулярной основе проводить съезды представителей депутатского корпуса, органов территориального общественного самоуправления. Обмен мнениями председателями местных Советов депутатов также был бы полезен.

Оптимальным вариантом на современном этапе развития является смешанная система управления. Она предполагает сочетание сетевого управления (разделение властей, в том числе по горизонтали) и иерархического управления. Надо исходить из того, что главным субъектом, который делегировал свои полномочия государственным органам и должностным лицам, является народ. Он источник власти. Его воля обладает высшей юридической силой. Именно по этой причине в статье 77 Конституции предусмотрено, что решения, принятые путем референдума, могут быть отменены или изменены только путем референдума, ес-

ли иное не будет определено референдумом. То есть, возможно делегирование полномочий иному государственному органу, но окончательное решение вопроса принадлежит народу. Что касается местных референдумов, то следовало бы предусмотреть, что назначаются соответствующими местными представительными органами по своей инициативе либо по предложению не менее пяти процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории, а решения подписываются председателем Совета депутатов. Можно было бы понизить возраст участников местного референдума: в нем вправе принимать участие граждане, достигшие ко дню проведения референдума, 17 лет.

Полагаем, что целесообразно отказаться от сплошного предварительного контроля законов, которые представляются Президенту на подпись. Более рациональным был бы подход, при котором Президент имел бы право в течение двухнедельного срока, который имеется у него на решение о подписании закона, направить в Конституционный Суд запрос о проверке конституционности такого закона. Срок подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения, но не позднее чем месячный срок, запроса Конституционным Судом. Если Конституционный Суд подтвердит конституционность закона, Президент вправе подписать его в пятидневный срок со дня оглашения заключения Конституционного Суда. Если Конституционный Суд не подтвердит конституционность закона, Президент возвращает его в Палату представителей без подписания.

Предметом проверки в Конституционном Суде должны быть декреты Президента. В одном из последних вариантов проекта конституционных изменений они не упоминаются. Однако в исключительных случаях (особой необходимости, например, в период парламентских каникул) такая необходимость в издании декрета может возникнуть. Поэтому автор является сторонником сохранения права на издание декретов, но с обязательной проверкой их конституционности. Аналогичный подход должен быть и по отношению к указам о введении чрезвычайного или военного положения: они в обязательном порядке подлежат проверке в Конституционном Суде.

Представительная власть является именно таковой, когда в работе ее органов обеспечено участие широкого круга слоев населения. Поэтому желательно, чтобы восемь членов Совета Республики, которые назначаются Президентом Республики Беларусь, представляли различные слои, например, от наиболее массовых общественных организаций (молодежных, ветеранских, общества инвалидов и др.).

Нынешние конституционные нормы не исключают возможность проведения выборов по партийным спискам или смешанной избирательной системе. Конечно, переход от одной избирательной системы к другой шаг очень серьезный. В порядке эксперимента можно было провести выборы по смешанной системе в один из областных Советов депутатов.

Об основах правового статуса человека. Конституционные изменения должны быть привлекательными для граждан, чтобы им хотелось прийти на референдум и проголосовать за изменения. Ряд новых позиций было хорошо зафиксировать в Конституции. Поддерживаем высказанные в литературе идеи о закреплении в Конституции нормы, что официальная регистрация брачных отношений между однополыми парами не допускается; человеческая жизнь достойна охраны еще до рождения. Сильным шагом было бы закрепление в Конституции следующего положения: государство обязуется улучшать условия работы медицинского персонала; выделяет на здравоохранение не менее 5 процентов ВВП; государство обязуется выделять на образование не менее 5 процентов ВВП. Учителя, преподавательский состав являются главной основой образования. Государство гарантирует развитие их научных компетенций и профессиональных навыков, защиту их финансовых и моральных прав с целью обеспечения высокого качества образования.

Частично вошло в проект изменений наше предложение о том, что государство гарантирует медицинские, образовательные, экономические, социальные, культурные, развлекательные, спортивные права лиц с ограниченными возможностями. Государство обязано содействовать таким лицам в трудоустройстве. Государство гарантирует их право на реализацию политических прав, объединение с другими гражданами в целях соблюдения принципов равенства, справедливости и равных возможностей. Государство гарантирует медицинские, экономические, социальные, культурные, развлекательные права пожилых людей, стимулируя их участие в общественной жизни. Государство обязано принимать во внимание потребности пожилых людей, планируя социальную инфраструктуру. Оно поощряет деятельность общественных организаций, проявляющих заботу о пожилых людях.

Было бы правильно зафиксировать в Конституции, что государство обязано защищать интересы белорусов, живущих за границей, привлекать их к развитию белорусского государства и общества.

Некоторые статьи Конституции нужно не столько дополнять, сколько несколько модернизировать с учетом новых тенденций в международном праве. Например, можно было вести речь не только о праве на труд, а о праве на достойный труд. В юридической литературе поня-

тие «достойный труд» рассматривается как высокоэффективный труд в безопасных производственных условиях, когда человек получает удовлетворение, имеет возможность в полной мере проявить свои способности, навыки и мастерство. Это труд с достойной оплатой и справедливым распределением плодов прогресса, труд, когда права трудящихся защищены и они активно участвуют в деятельности организации, внося максимально возможный вклад в общее благополучие [3, с. 16].

Концепция достойного труда обоснована Международной организацией труда (далее – МОТ). В ряде программных документов, а также в выступлениях Генерального директора МБТ на 87-й сессии МКТ в 1999 г. и на 89-й сессии МКТ в 2001 г., в качестве цели указывается «содействие в получении и выполнении достойной работы в условиях свободы, справедливости, гарантий защищенности и безопасности и человеческого достоинства» [4, с. V]. Эта Концепция предполагает реализацию широкого круга потребностей работника, обеспечения высокого качества трудовой функции и развития демократии: трудовая деятельность должна проходить в безопасной и здоровой производственной среде; условия труда должны быть совместимы с благосостоянием и человеческим достоинством трудящихся; труд должен открывать человеку реальные возможности для саморазвития личности и служения обществу [5].

В МОТ в качестве признаков достойного труда называют «продуктивную деятельность или производительный труд, способный обеспечить конкурентоспособность страны; достойный и справедливый доход для работников; безопасность на рабочем месте; социальную защиту (от безработицы, в случае беременности, необходимости ухода за ребенком, временной нетрудоспособности, пенсионное обеспечение); перспективы для индивидуального развития и социальной интеграции; активное участие в принятии управленческих решений (через профсоюзы и ассоциации предпринимателей); равные стартовые позиции и возможности для обоих полов» [6, с.5].

Достойный труд связан с достойной занятостью для мужчин и женщин. Сейчас происходят изменения в структуре занятости. На это влияют в современных условиях не только глобализация, но и пандемия коронавируса, а также широкое внедрение информационных технологий. Высокий уровень безработицы в ряде стран, миграционные процессы существенно влияют на обеспечение достойного труда, сбалансированности позиций нанимателей и наемных работников. Это предполагает усиление контрольной функции государства в данной сфере, а также таких международных организаций как МОТ.

Сохранение определенного числа незанятых по объективным причинам (безработных) явилось основанием для категорических возражений относительно закрепления в Конституции обязанности всех трудиться. Корректней было бы указание на то, что долгом каждого трудоспособного (моральным) является принесение общественной пользы.

Патерналистский тип отношений между государством и человеком, между государством и обществом себя давно изжил. В современных условиях есть причины и повод для того, чтобы критически взглянуть на функционирование классических институтов представительной демократии и прямой демократии.

В заключение отметим, что процесс модернизации конституционного текста важен во всех отношениях: это и расширение правового статуса человека и гражданина, и совершенствование политической системы, а значит, обеспечение процесса дальнейшей демократизации в стране.

Библиографические ссылки

1. Василевич Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник. – Мн.: Книжный Дом. – 2003. – 832.
2. Василевич Г.А. Государственный статус белорусского и русского языков – гарантия стабильности общественного развития / Г.А. Василевич // Веснік БДУ. Гісторыя. Эканоміка. Права. – 2016. – № 2. – С.103 – 108.
3. Костин, Л.А. Достойный труд в XXI веке / Л.А. Костин // Достойный труд – высшая цель и жизненная необходимость: круглый стол «Достойный труд в XXI веке», 25 нояб. 2005 г., Юбилейные Ломоносовские чтения, посвященные 250-летию МГУ им. М.В. Ломоносова. – М.: ТЕИС, 2005. – 422 с.
4. Decent Work: Rep. of the Director-General / Intern. Labour conf. , 87th. , Geneva, 1999. Geneva: Intern. Labour Office, 1999. 80 p.
5. Козлова, О.А. Вопросы становления института достойного труда в России [Электронный ресурс] / О.А. Козлова, Е.А. Селезенева. — Режим доступа: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/55683/1/8udf2_018.pdf. — Дата доступа: 20.09.2021.
6. Барет-Рид, П. Неотъемлемые признаки достойного труда / П. Барет-Рид // Человек и труд. – 2003. – №3. – С.4–10.

Демичев Дмитрий Михайлович **НАУКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА БЕЛАРУСИ В** **ПЕРВЫЕ ПОСЛЕОКТЯБРЬСКИЕ ГОДЫ**

доктор юридических наук, профессор, г. Минск, ddm65@mail.ru

Аннотация. В статье исследуются особенности развития науки конституционного (государственного) права Белорусской ССР в период