

УДК 342.5

К ВОПРОСУ О ПЕРСПЕКТИВАХ ДАЛЬНЕЙШЕГО КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

О. А. ТИКОВЕНКО¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Рассмотрены и предложены возможные перспективы дальнейшего совершенствования конституционно-правовых основ, в частности, касающихся обеспечения государством прав, свобод человека и реализации принципа разделения государственных властей в настоящих реалиях. Исследуются особенности института уполномоченного по правам человека на примере законодательства зарубежных стран. Анализируются пути укрепления исполнительной ветви власти, а также расширения парламентского контроля в государстве, участия парламента в формировании правительства.

Ключевые слова: конституция; уполномоченный по правам человека; принцип разделения властей; органы местного управления; парламентский контроль.

TO THE QUESTION OF PROSPECTS FOR FURTHER CONSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT OF THE PRINCIPLE OF POWERS SEPARATION EFFICIENT FUNCTIONING

V. A. TSIKAVENKA^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

The article considers and suggests possible prospects for further improvement of the constitutional and legal foundations, in particular those relating to the provision of human rights and freedoms by the state and the implementation of state powers separation principle in the present realities. The features of the institution of the commissioner for human rights are studied on the example of the legislation of foreign countries. The ways of strengthening the executive branch of power, as well as expanding parliamentary control in the state, the participation of the parliament in the formation of the government are analysed.

Keywords: constitution; commissioner for human rights; the principle of separation of powers; local authorities; parliamentary control.

Введение

Конституция Республики Беларусь (далее – Конституция), принятая 15 марта 1994 г., трижды изменялась и дополнялась в ходе республиканских референдумов, состоявшихся 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г., а также 27 февраля 2022 г.

В настоящее время особо значимы реформирование и совершенствование конституционно-правовых основ по реализации механизма разделения государственных властей. Так, конституционные преобразования 2022 г. существенно затронули взаимодействие

Образец цитирования:

Тиковенко ОА. К вопросу о перспективах дальнейшего конституционно-правового обеспечения эффективного функционирования принципа разделения властей. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2023;1:75–84.
<https://doi.org/10.33581/2520-2561-2023-1-75-84>

For citation:

Tsikavenka VA. To the question of prospects for further constitutional and legal support of the principle of powers separation efficient functioning. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2023;1:75–84. Russian.
<https://doi.org/10.33581/2520-2561-2023-1-75-84>

Автор:

Ольга Анатольевна Тиковенко – аспирант кафедры конституционного права юридического факультета. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Г. А. Василевич.

Author:

Volha A. Tsikavenka, postgraduate student at the department of constitutional law, faculty of law.
olga.tikovenko@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-7644-7309>

президентской, законодательной и судебной властей, в меньшей степени они коснулись исполнительной власти. Например, были сужены полномочия Президента Республики Беларусь (далее – Президент), затрагивающие законодательную и кадровую сферы, что проявилось в исключении его права издавать декреты, имеющие силу законов, а также назначать на должности и освобождать от них высших должностных лиц судебной ветви власти, Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь. Более того, в итоге конституционной реформы произошло учреждение нового государственного органа – Всебелорусского народного собрания (далее – ВНС), именуемого высшим представительным органом народовласти Республики Беларусь. Посредством включения ВНС в систему разделения властей государственная власть значительно децентрализовалась, а влияние ветвей государственной власти друг на друга было сбалансировано и уравновешено. Также необходимо отметить, что недавние изменения и дополнения Конституции некоторым образом усилили контрольные полномочия Национального собрания Республики Беларусь (далее – Парламент), придали законам первостепенное значение среди иных нормативных правовых актов, что повысило их авторитет в обществе и государстве. По мнению Н. А. Карпович и О. И. Чуприс, нормы обновленной Конституции отвечают потребностям времени, укрепляют баланс ветвей

власти, основанной на системе сдержек и противовесов [1, с. 46].

Несмотря на то что для Конституции характерна стабильность, происходящие с течением времени преобразования общественных отношений в государстве периодически влекут определенные изменения Основного Закона. Конституцию необходимо наполнять актуальными нормами, обновлять, адаптировать к изменяющимся общественным отношениям, при этом стараться сохранять ее статус стабильного документа [2, с. 46].

Конституционная реформа, произошедшая в Республике Беларусь в 2022 г., бесспорно привнесла в Основной Закон ряд заслуживающих научного интереса новелл, свидетельствующих о перераспределении ряда президентских полномочий в пользу других ветвей власти. Однако быстро изменяющиеся в государстве и в мире тенденции взаимодействия государственных органов и ветвей власти как с гражданским обществом, так и между собой, побуждают постоянно искать пути своевременного совершенствования норм Конституции. Таким образом, целью статьи являются детальный анализ и выявление некоторых перспектив дальнейшего преобразования конституционно-правовых начал, включая те из них, которые касаются обеспечения государством прав и свобод человека, активизации функционирования принципа разделения государственных властей и его эффективности.

Основная часть

Декларация Верховного Совета Республики Беларусь о государственном суверенитете Республики Беларусь от 27 июля 1990 г. рассматривала разделение властей в качестве важнейшего принципа существования Республики Беларусь как правового государства.

Разделение властей закрепляется в Конституции в качестве одной из основ конституционного строя Республики Беларусь. В частности, ст. 6 Конституции предусматривает, что государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга. Отсюда вытекает равноправие государственных властей, обеспечивающее эффективное действие системы сдержек и противовесов. В частности, верховенство закона, предусмотренное ч. 1 ст. 7 и ч. 2 ст. 85 Конституции, выступает основой эффективного функционирования принципа разделения властей. В соответствии с п. 30 ст. 84 Основного Закона Президент осуществляет установленные Конституцией и законами полномочия, необходимые для реализации возложенных на него конституционных функций. Стоит отметить, что в отдельных странах принцип разделения властей основывается на равновесии законодательной, исполнительной и судебной властей (ч. 1 ст. 10 Конституции Польской Республики).

Важную роль в системе сдержек и противовесов играет судебная власть, которая согласно ч. 1 ст. 109 Конституции осуществляется судами. Суды осуществляют правосудие на основании Основного Закона и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов (ч. 1 ст. 112 Конституции). Часть 2 ст. 112 обновленной Конституции предоставила судам общей юрисдикции право преюдициального запроса с учетом европейского опыта. Так, если при рассмотрении конкретного дела у суда возникнут сомнения в конституционности нормативного правового акта, подлежащего применению, суд до вынесения постановления ставит в установленном законом порядке перед Конституционным Судом Республики Беларусь (далее – Конституционный Суд) вопрос о проверке конституционности данного нормативного правового акта. Таким образом, посредством процедуры преюдициального запроса суды общей юрисдикции призваны сдерживать и уравновешивать другие ветви государственной власти. Как известно, редакция ранее действующей ч. 2 ст. 112 Конституции предусматривала иную процедуру преюдициального производства: если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией

и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным. Однако на практике преюдициальный запрос оказался неэффективным, недейственным. Пассивную роль судов общей юрисдикции оценил Председатель Конституционного Суда. Он, в частности, отметил, что «потенциал ст. 112 Конституции не реализован в полной мере», и указал на необходимость использования европейского опыта при совершенствовании процедуры преюдициального запроса [3, с. 16–17]. Вместе с тем нет уверенности в том, что на практике будет всецело использован потенциал ч. 2 ст. 112 обновленной Конституции, способный обеспечить действенность, эффективность механизма сдержек и противовесов.

Важную роль в системе субъектов судебной власти, обеспечивающей действие принципа разделения властей, призван играть Конституционный Суд, который согласно ч. 1 ст. 5 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей осуществляет судебную власть, а суды общей юрисдикции – правосудие. Осуществление Конституционным Судом судебной власти возможно только при реализации им предусмотренных ч. 1 ст. 116 Конституции конституционных целей (защита конституционного строя Республики Беларусь, гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства Конституции и ее прямого действия на территории Республики Беларусь) посредством осуществления конституционного контроля, в результате которого обеспечивается сдерживание и уравнивание других ветвей государственной власти. Только участие Конституционного Суда в разделении властей, в работе механизма сдержек и противовесов придает судебной власти качественно новое состояние, делает ее собственно властью. Вместе с тем активность Конституционного Суда во многом будет зависеть от реализации предоставленных ему полномочий, предусмотренных ч. 5 ст. 116¹ Конституции, согласно которой он выносит решения по жалобам граждан на нарушения их конституционных прав законом, примененным в конкретном деле, если исчерпаны все другие средства судебной защиты. Также Конституционный Суд в порядке процедуры преюдициального запроса судов общей юрисдикции выносит решения по вопросу конституционности нормативных правовых актов, подлежащих применению судами при рассмотрении конкретных дел.

Представляется, что нарушаться непосредственно законом конституционные права и свободы граждан могут в очень редких случаях. Это будет исключением из общего правила конституционности законов. Другое дело – многочисленные подзаконные нормативные правовые акты исполнительной

власти, которыми, как правило, конкретизируется применение законов. В этом случае конституционность нормативных правовых актов будет рассматриваться судами общей юрисдикции по процедуре преюдициального запроса в соответствии с ч. 2 ст. 112 Конституции, надежды на эффективность которой в прежней редакции в прошлом не оправдались. В свое время Председатель Конституционного Суда Венгерской республики Петер Пацолай определил основную перемену практики конституционного контроля, отражающую тенденции рассмотрения конституционных жалоб, охарактеризовав ее как «переход от контроля конституционности законов к контролю применения законов, что означает замену контроля над законодателем контролем над судебной властью» [4, с. 36].

В этих условиях возрастает роль института уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в активизации конституционного контроля, а соответственно, и значимости судебной власти в эффективном функционировании принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов. В Конституции он до настоящего времени отсутствует, хотя в ходе разработки и обсуждения положений Основного Закона предлагалось его учредить. Отметим, что в 2013 г. концепция национального учреждения по правам человека в Беларуси была предложена профессором Г. А. Василевичем^{1*}.

Уполномоченный по правам человека, или омбудсмен, как его часто называют в зарубежных странах, является независимым должностным лицом, осуществляющим рассмотрение жалоб на действия государственных органов и должностных лиц государственного аппарата. Омбудсмен ответственен за свою деятельность перед народом, его решения носят рекомендательный характер. Варианты омбудсменских служб объясняются историческими, культурными и политико-правовыми особенностями государств, земель и штатов. По мере формирования новых омбудсменских служб различия между омбудсменами проступают все более явно [5, с. 339].

В мировой практике существует несколько типичных моделей института омбудсмана, которые отличаются принадлежностью к определенной ветви власти или взаимодействием с ней, местом в системе государственных органов, порядком образования, подчиненностью, объемом полномочий. Так, например, по способу формирования рассматриваемого института выделяются парламентский, исполнительный и независимый омбудсмен. Парламентский омбудсмен, относящийся к системе законодательной ветви власти, назначается или избирается парламентом. Он подотчетен (или подконтролен) парламенту, однако наделен широкими полномочиями по контролю деятельности государственных органов

^{1*}Василевич Г. А. Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси. Концепция предполагаемого проекта Закона об Уполномоченном по правам человека в Беларуси. Минск : БГУ, 2013. 29 с.

и должностных лиц. Принадлежащего к системе исполнительной власти омбудсмена назначает президент или правительство, которым он подконтролен или подотчетен. Независимый омбудсмен является особой, самостоятельной ветвью власти, уровень которой соответствует разделению государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Обратимся к опыту Российской Федерации, где институт уполномоченного по правам человека был учрежден еще в 1993 г. на конституционном уровне (п. е ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации), в целях конкретизации его статуса был принят Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». В отличие от России, в Казахстане институт уполномоченного по правам человека был учрежден Указом Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 г. № 947, и только в 2022 г., после принятия на республиканском референдуме изменений в Конституцию, рассматриваемый институт нашел конституционное закрепление. Так, Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19 сентября 2022 г.) была дополнена ст. 83-1. Согласно п. 1 данной статьи уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан содействует восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, способствует продвижению его прав и свобод. В соответствии с п. 2 указанной статьи при осуществлении своих полномочий он независим и неподотчетен государственным органам и должностным лицам.

Важность института омбудсмена для защиты прав человека отмечают международные и региональные организации. Так, Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 19 декабря 2017 г. № 72/186 «О роли омбудсмена, посредника и других национальных правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав человека» рекомендовала государствам – членам ООН рассмотреть вопрос о создании или укреплении независимого и самостоятельного института уполномоченного по правам человека в целях усиления национальных систем защиты прав человека.

В принятых 16 марта 2019 г. Венецианской комиссией на 118-й пленарной сессии Принципах защиты и укрепления института омбудсмена (далее – Венецианские принципы) подчеркнуто, что институт омбудсмена, включая его полномочия, должен основываться на прочной правовой базе, предпочтительно закрепляться на конституционном уровне, а его характеристики и функции могут дополнительно прорабатываться на законодательном уровне.

Учреждение института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь и отражение его в Конституции, в том числе по примеру Республики

Казахстан, видится вполне оправданным, поскольку данный институт направлен на защиту прав и свобод человека, способствует эффективному осуществлению правозащитной деятельности в государстве и налаживанию связи между обществом и органами государственной власти, а также в целом олицетворяет гарантию неукоснительного обеспечения государством прав и свобод человека.

По способу формирования данного института более целесообразной считаем модель, в которой независимый уполномоченный по правам человека избирается ВНС, но в дальнейшем не подчиняется ему. Так, представляется обоснованным дополнить п. 9 ст. 89⁵ Конституции абзацем, согласно которому ВНС по предложению Президента Республики Беларусь, предварительно согласованному с Президиумом ВНС, избирает уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь из делегатов от гражданского общества и освобождает его от должности по основаниям, предусмотренным законом. Избрание уполномоченного по правам человека ВНС, обеспечивающим гражданское согласие высшим представительным органом народовластия, который не относится ни к одной из трех ветвей государственной власти, вполне отвечало бы сущности института независимого уполномоченного, а также повышало бы авторитет и легитимность данного института в глазах народа.

Как указано в п. 10 Венецианских принципов, «...срок полномочий омбудсмена должен превышать срок полномочий назначающего его органа. Желательно ограничиться одним сроком без возможности переизбрания; в крайнем случае мандат омбудсмена может быть продлен только один раз. Предпочтительно, чтобы один срок был не менее семи лет». Принимая во внимание данную рекомендацию, вполне приемлемо установить для уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь семилетний срок полномочий без его повторного переизбрания.

С учетом опыта Республики Казахстан следует отдельно конституционно закрепить независимость уполномоченного по правам человека от государственных органов и должностных лиц. Уполномоченный по правам человека должен играть роль связующего звена между народом и ветвями государственной власти, конкретными государственными органами, должностными лицами, чтобы при необходимости своевременно предотвратить какие-либо нарушения прав и свобод граждан. Исходя из этого, такой признак исследуемого института, как его независимость, играет ключевую роль во взаимодействии с органами государственной власти.

Также уполномоченный по правам человека не должен одновременно быть делегатом ВНС, депутатом Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей),

членом Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатом местного Совета депутатов, судьей, а также осуществлять предпринимательскую деятельность, выполнять любую иную оплачиваемую работу, кроме преподавательской и научно-исследовательской.

Законодательному закреплению подлежит норма о ежегодном обращении уполномоченного по правам человека к ВНС с докладом, в котором он информирует о своей деятельности, в том числе о выявлении несоблюдения государственными органами прав и свобод человека и гражданина, результатах рассмотрения жалоб. Также уполномоченный по правам человека может при необходимости обращаться к Президенту, Парламенту, Конституционному Суду, Верховному Суду, Совету Министров (далее – Правительству), Генеральному прокурору Республики Беларусь с докладами по отдельным вопросам, которые предаются гласности.

Что касается организации деятельности уполномоченного по правам человека, представляется разумным, помимо определения должностного лица на республиканском уровне, именуемого уполномоченным по правам человека в Республике Беларусь, учредить также должности представителей уполномоченного по правам человека на уровне каждой из областей и г. Минска. Каждый представитель уполномоченного по правам человека будет действовать от имени и по поручению уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь в пределах соответствующей административно-территориальной единицы.

При этом следует, наделяя представителей уполномоченного по правам человека полномочиями, применять дифференцированный подход и, помимо представителей уполномоченного по правам человека в областях и в г. Минске, ввести должности представителей уполномоченного по правам человека для отдельных категорий лиц, например молодежи пенсионеров, военнослужащих и т. д. Таким образом, в рамках единого института будут действовать специализированные подинституты: представителя уполномоченного по делам молодежи, представителя уполномоченного по делам пенсионеров, представителя уполномоченного по делам военнослужащих, – что позволит данным должностным лицам адаптировать в зависимости от конкретной социальной группы, в частности возрастной или профессиональной, свое взаимодействие с ее представителями. Предложенный подход станет наиболее результативным и поможет сформировать оперативно действующий инструмент по защите прав и свобод конкретных категорий граждан.

Особое внимание на себя обращает подп. 15 ст. 7 принятого недавно конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 г. № 154-VII ЗРК «Об уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан», на основании которого уполномоченный по правам человека в Республике Казах-

стан в том числе обращается в Конституционный Суд Республики Казахстан по вопросу соответствия нормативных правовых актов, затрагивающих закрепленные Конституцией Республики Казахстан права и свободы человека и гражданина, Конституции Республики Казахстан.

Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в редакции от 9 ноября 2020 г.) в подп. 5 п. 1 ст. 29 наделяет омбудсмена правом обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. При этом важно отметить, что омбудсмен России не принимает жалобы на решения Государственной Думы или Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 16 указанного закона), а его деятельность согласно ст. 3 этого закона носит субсидиарный характер. Такой статус омбудсмена России полностью, по мнению исследователей, противоречит самой идее данного института [6, с. 11].

Обе приведенные правовые нормы имеют свои преимущества в сравнении друг с другом. Так, в Республике Казахстан установлен более широкий объект контроля Конституционного Суда Республики Казахстан – нормативный правовой акт, по вопросу о соответствии которого Конституции может обратиться уполномоченный, тогда как в Российской Федерации упомянут только закон. В то же время в норме права упомянутого закона Российской Федерации идет речь о законе, который применен или подлежит применению в конкретном деле, что характеризует ее определенность в сравнении с более абстрактной нормой данного закона Республики Казахстан, где просто упомянуто о нормативных правовых актах, затрагивающих конституционные права и свободы человека и гражданина.

Учитывая положительные стороны обеих сравниваемых норм права, в Беларуси наряду с введением института уполномоченного по правам человека целесообразно было бы также законодательно закрепить его полномочие как наделенного правом обращаться в Конституционный Суд субъекта, изложив следующим образом: «Уполномоченный по правам человека вправе обращаться в Конституционный Суд по вопросу проверки конституционности примененных или подлежащих применению в конкретном деле нормативных правовых актов, затрагивающих закрепленные Конституцией права и свободы граждан Республики Беларусь».

Вполне рациональным автор настоящего исследования считает внесение в ч. 5 ст. 116¹ Конституции полномочия Конституционного Суда в порядке,

установленном законом, выносить решения по обращениям уполномоченного по правам человека, проверяя конституционность нормативных правовых актов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, если они затрагивают закрепленные Конституцией права и свободы граждан Республики Беларусь. Закрепление данной конституционной нормы, во-первых, создаст для уполномоченного по правам человека дополнительную возможность способствовать укреплению прав и свобод граждан, повысит практическую эффективность его полномочий и, во-вторых, позволит судебной ветви власти в лице Конституционного Суда стать еще более действенным, сдерживающим остальные ветви государственной власти рычагом.

По нашему мнению, помимо того, что уполномоченный по правам человека в Республике Беларусь должен быть наделен компетенцией обращаться к ВНС с ежегодными докладами и при необходимости – к Президенту и органам государственной власти с докладами по отдельным вопросам, а также в Конституционный Суд с просьбой о проверке конституционности упомянутых выше нормативных правовых актов, в числе основных полномочий в законодательстве надлежит отразить следующее: осуществлении своей деятельности уполномоченный по правам человека, во-первых, рассматривает жалобы на нарушения прав и свобод человека и гражданина и, во-вторых, что он вправе беспрепятственно посещать органы государственной власти, организации и учреждения любых организационно-правовых форм и форм собственности, в том числе те, которые обеспечивают временную изоляцию от общества или исполнение наказаний, воинские части, общественные объединения.

Таким образом, введение института уполномоченного по правам человека призвано повысить уровень защиты прав и свобод человека и гражданина, укрепить неукоснительность соблюдения принципа верховенства права и прав человека в государстве, способствовать выстраиванию эффективных отношений между обществом и органами государственной власти, что, в свою очередь, приведет к росту их легитимности. Следует подчеркнуть, что Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2022 г. № 205 «О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь», рекомендует осуществлять унификацию законодательства Республики Беларусь в рамках Союзного государства и интеграционных процессов (п. 22, 32).

Государственная власть принадлежит народу, она едина и осуществляется на республиканском и местном уровнях, на основе принципа разделения властей, что предусматривает соблюдение последовательности в его реализации в конституционной практике, в ре-

альной действительности, т. е. его действие распространяется на органы местного управления и самоуправления.

При анализе функционирования принципа разделения властей на республиканском уровне важно учитывать конституционный статус Президента, который не входит ни в одну из ветвей власти, но реально «присутствует» в них, осуществляя координационные, арбитражные, интегративные функции.

Совершенствования требует ч. 3 ст. 122 Конституции, в соответствии с которой решения местных исполнительных и распорядительных органов, не отвечающие требованиям законодательства, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом. Представляется, что в данной конституционной норме частично проявляется механизм сдержек и противовесов со стороны местных Советов депутатов, который проблематично реализовать на практике. Согласно ч. 1 ст. 12 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» сессии местного Совета созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Для отмены незаконного решения местного исполнительного и распорядительного органа вряд ли целесообразно созывать специальную сессию Совета, равно как и ждать его очередной сессии при наличии более эффективных органов исполнительной власти. В связи с этим в данной конституционной норме необходимо исключить слова «Советами депутатов», а слово «Президентом» заменить словом «Правительством», а именно: «...решения местных исполнительных и распорядительных органов, не отвечающие требованиям законодательства, отменяются соответствующими вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Правительством».

Необходимость подобных изменений обусловлена тем, что местные исполнительные и распорядительные органы относятся к исполнительной ветви государственной власти, тогда как местные Советы депутатов – к представительной (законодательной) ветви власти, а Президент, в свою очередь, вообще не относится ни к одной из трех ветвей власти и играет роль арбитра над ними. Полномочие по отмене решений местных исполнительных и распорядительных органов соответствующими Советами депутатов ведет к смешению компетенций законодательной и исполнительной ветвей на уровне местной власти, что не в полной мере отвечает принципу разделения властей. А полномочие Президента по отмене решений местных исполнительных и распорядительных органов ввиду наличия Правительства, определенного ч. 1 ст. 106 Конституции в качестве центрального органа государственного управления, осуществляющего исполнительную власть в Республике

Беларусь, следует рассматривать как не соответствующее ему как арбитру над властями республиканского уровня.

Представляется, что не отвечающие требованиям законодательства решения местных исполнительных и распорядительных органов должны отменяться как соответствующими вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, так и Правительством. Предложенный подход к местной власти будет способствовать соблюдению и укреплению принципа разделения властей на всех уровнях осуществления государственной власти, стимулированию активности и самостоятельности органов местного управления, повышению их ответственности перед населением.

Кроме того, согласно п. 26 ст. 84 Конституции Президент непосредственно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за соблюдением законодательства местными органами управления и самоуправления. Он также имеет право приостанавливать решения местных Советов депутатов и отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае их несоответствия законодательству. Из данной конституционной нормы в дополнение к изменениям, предложенным автором настоящего исследования в отношении ч. 3 ст. 122 Конституции, также подлежит исключению право Президента отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству. Таким образом, и абзац 10 ст. 107 Конституции, на основании которого Правительство вносит Президенту предложения об отмене решений местных исполнительных и распорядительных органов в случае их несоответствия законодательству, необходимо изменить следующим образом: «Правительство отменяет решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае их несоответствия законодательству».

Наряду с изложенным целесообразно ослабить в целом влияние Президента на местные исполнительные и распорядительные органы как органы исполнительной власти, что должно способствовать усилению вертикали власти, ее автономии, укреплению исполнительной ветви власти в государстве. Так, необходимо исключить из п. 26 ст. 84 Конституции полномочие Президента по осуществлению контроля за соблюдением законодательства местными органами управления. В связи с этим подлежит незначительной корректировке и абзац 2 ст. 107 Конституции, согласно которому Правительство руководит системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных организаций, а также по вопросам, входящим в его компетенцию, системой местных исполнительных и распорядительных органов. Указанную норму Конституции следует изложить подобным образом: «Правительство руководит системой подчиненных

ему республиканских органов государственного управления и иных организаций, а также системой местных исполнительных и распорядительных органов». Иными словами, местные исполнительные и распорядительные органы переходят от Президента под руководство и контроль Правительства, становятся подотчетными ему, что в перспективе повысит роль Правительства как центрального органа государственного управления, осуществляющего исполнительную власть в государстве.

При этом кадровые полномочия Президента по отношению к местным исполнительным и распорядительным органам подлежат сохранению за Главой государства, что отражено в ст. 119 Конституции, на основании которой руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов. Ввиду наделения вертикали власти большей автономией, сохранение данного полномочия Президента сыграет важную роль в повышении ответственности местных исполнительных и распорядительных органов, их значимости в глазах общества.

Помимо укрепления исполнительной ветви власти в государстве, в том числе путем наделения органов местного управления самостоятельностью, дальнейшему совершенствованию эффективности осуществления принципа разделения властей в государстве может способствовать также расширение контрольных полномочий Парламента.

Важно отметить, что изменения и дополнения, внесенные в Конституцию в 2022 г., уже положили начало некоторому усилению контрольных полномочий Парламента, обе палаты которого получили право ежегодно заслушивать информацию Генерального прокурора Республики Беларусь, Председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь и Председателя Правления Национального банка Республики Беларусь о результатах их деятельности (п. 5¹ ч. 1 ст. 97, п. 2¹ ч. 1 ст. 98). Вместе с тем необходимо дальнейшее укрепление компетенции Парламента, направленной на контроль за деятельностью, в частности, Правительства и подконтрольных ему государственных органов.

В связи с этим привлекает внимание подп. 6 ст. 57 Конституции Республики Казахстан, согласно которому каждая из палат Парламента Республики Казахстан самостоятельно, без участия другой палаты, вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов палаты заслушивать отчеты членов Правительства Республики Казахстан по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов палаты вправе принимать обращение к Президенту Республики

Казахстан об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов республики. В этом случае Президент Республики Казахстан освобождает от должности члена Правительства этого государства.

Наделение подобной компетенцией обеих палат Национального собрания Республики Беларусь (Палата представителей и Совет Республики) стало бы средством дополнительного контроля Правительства, усиления контрольных полномочий законодательной ветви государственной власти по отношению к исполнительной ветви власти, что будет в необходимой мере активизировать действие механизма сдержек и противовесов.

Как известно, п. 7 ч. 1 ст. 97 Конституции предусматривает крайнюю меру конституционной ответственности – выражение вотума недоверия Правительству Палатой представителей по инициативе не менее одной трети от ее полного состава.

Кроме того, контрольная функция Парламента, по нашему мнению, могла бы заключаться, например, в организации регулярных парламентских слушаний по вопросам эффективности действия законов, их исполнения и возникающих при этом сложностей, подготовки законопроектов по актуальным вопросам жизнедеятельности общества и государства с привлечением широкой общественности и т. д. Усиление полномочий Парламента по контролю за деятельностью исполнительной ветви власти, прокуратуры, Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Национального банка Республики Беларусь существенно укрепит его роль как основного представителя законодательной власти в системе государственных органов, в интеграции общества, а также увеличит его значимость в обеспечении баланса в системе сдержек и противовесов.

Наряду с контрольными полномочиями Парламента обратим внимание на его кадровые прерогативы в процессе формирования Правительства. Закрепленный в ч. 5 ст. 106 Конституции механизм назначения Премьер-министра представляется вполне разумным. Однако по вопросу утверждения заместителей главы Правительства и министров целесообразно обратить внимание на конституционный опыт Российской Федерации, где к ведению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), нижней палаты парламента, было отнесено утверждение кандидатуры главы правительства – председателя Правительства Российской Федерации – по представлению Президента Российской Федерации, а также утверждение по представлению главы Правительства кандидатур его заместителей и федеральных министров, за исключением назначаемых Президентом Российской Федерации после консультаций с верхней палатой Федерального Собрания Российской Федерации федеральных министров, деятельностью которых он руководит (п. а, а.1 ч. 1 ст. 103, п. д.1 ст. 83

Конституции Российской Федерации). Заместители главы Правительства Российской Федерации и федеральные министры, кандидатуры которых были утверждены Государственной Думой, затем назначаются на должность Президентом Российской Федерации, при этом отказать в их назначении он не вправе.

В связи с изложенным ст. 106 Конституции целесообразно дополнить нормой о том, что по представлению Премьер-министра Палата представителей дает согласие Президенту на назначение им на должности заместителей Премьер-министра и ряда министров, за исключением министра обороны, министра внутренних дел, министра по чрезвычайным ситуациям, министра иностранных дел, министра юстиции, министра экономики, министра финансов, назначаемых и освобождаемых лично Главой государства.

Предложенное исключение по назначению указанных министров Президентом видится оправданным ввиду того, что на основании ч. 2 ст. 79 Конституции Глава государства гарантирует реализацию основных направлений внешней политики и представляет страну в отношениях с другими государствами и международными организациями, принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность.

Наделение Палаты представителей полномочиями участвовать в правительственном формировании путем дачи согласия Президенту на назначение на должности заместителей Премьер-министра и большей части министров сыграет положительную роль в совершенствовании реализации механизма разделения властей в государстве, а также повысить качество и эффективность взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти по следующим причинам. Так, во-первых, предложенные кадровые полномочия Парламента будут способствовать повышению его значимости, роли среди иных государственных органов в целом и росту влияния на исполнительную ветвь власти, в частности обеспечению парламентского контроля за ее деятельностью. Во-вторых, формирование Правительства Президентом и Парламентом укрепит его самостоятельность и минимизирует зависимость от какого-либо из данных государственных органов, отдалит его от них. В-третьих, указанная прерогатива Палаты представителей дополнительно усилит ответственность должностных лиц исполнительной ветви власти – заместителей Премьер-министра и министров – не только перед самим Парламентом как представительным органом, но и перед народом, гражданским обществом.

На пути к совершенствованию механизма реализации принципа разделения властей в государстве наряду с усилением каждой из ветвей государственной власти закономерно происходит их обособление друг от друга, более отчетливое выделение их функций.

Необходимо упомянуть, что тенденцию к четкому разделению ветвей государственной власти и их компетенций подтверждает в том числе принятие обновленной Конституции 2022 г. Ранее в Конституции содержалась норма, согласно которой депутат Палаты представителей мог быть одновременно и членом Правительства, тогда как сейчас Основной Закон в ч. 4 ст. 92 такую возможность не предусматривает.

Появление данной новации устранило противоречие, вызываемое совмещением функции представителя законодательной власти с полномочиями члена центрального органа государственного управления, осуществляющего исполнительную власть. Безусловно, устранение подобного взаимного влияния ветвей государственной власти скажется положительно как на развитии их самостоятельности, независимости друг от друга, так и на рационали-

зации правового осуществления принципа разделения властей.

При этом самостоятельность каждой из ветвей государственной власти не должна отождествляться с автономностью их существования, поскольку власть едина и интересы государства обеспечиваются не путем противостояния или конфронтации ветвей власти, а их интенсивным сотрудничеством, точным исполнением конституционных функций. Как верно отмечают ученые, все ветви власти нуждаются друг в друге, и только находясь в своей совокупности образуют законченное единство, именуемое государственной властью, выступают элементами целостной системы. Тем временем ослабление даже одного из подобных элементов может привести к разрушению всей системы, значительному снижению дееспособности власти в целом [7, с. 53].

Заключение

Нормы обновленной Конституции усовершенствовали функционирование принципа разделения властей путем перераспределения ряда президентских полномочий в пользу других ветвей власти, что свидетельствует о повышении баланса в системе сдержек и противовесов, самостоятельности, конституционной ответственности и престижа органов государственной власти, укреплении конституционного строя.

В условиях глобализации, цифровизации, динамичного развития социально-политической жизни необходимо видеть перспективы совершенствования конституционно-правового обеспечения эффективности принципа разделения властей, который является одной из основ конституционного строя Республики Беларусь. В целях активизации конституционного контроля и повышения эффективности принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов целесообразно ввести институт уполномоченного по правам человека с правом его обращения в Конституционный Суд по вопросам проверки конституционности примененных или подлежащих применению в конкретном деле нормативных правовых актов, затрагивающих закрепленные Конституцией права и свободы граждан. Это активизирует конституционный контроль в области защиты и реализации прав и свобод человека и в результате придаст судебной власти надлежащее качество, соответствующее ее природе. Избрание уполномоченного по правам человека ВНС из делегатов от гражданского общества обеспечит независимость данного института от государственных органов и должностных лиц, повысит его авторитет в глазах народа. Помимо назначения должностного лица, действующего на республиканском уровне, видится целесообразным также учредить должности представителей уполномоченного по правам человека на уровне каждой из областей и города Минска.

Государственная власть принадлежит народу, она едина и осуществляется на республиканском и местном уровнях на основе принципа разделения властей, что предусматривает соблюдение последовательности в его реализации в конституционной практике и в существующих реалиях. Последовательность применения указанного принципа в качестве основы работы органов государственной власти и местного управления и самоуправления создает условия для конкретизации их конституционной ответственности.

При анализе функционирования принципа разделения властей на республиканском уровне важно учитывать конституционный статус Президента, который не входит ни в одну из ветвей власти, но реально «присутствует» в них, осуществляя координационные, арбитражные, интегративные функции.

Анализ ч. 3 ст. 122 Конституции с учетом соблюдения последовательности в реализации принципа разделения властей предполагает, что решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, должны отменяться соответствующими вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Правительством. Данный подход будет способствовать соблюдению и укреплению принципа разделения властей на всех уровнях осуществления государственной власти, стимулированию активности и самостоятельности органов местного управления, повышению их ответственности перед населением.

В целях повышения значения роли Правительства, осуществляющего исполнительную власть в государстве и являющегося центральным органом государственного управления, видится рациональным контроль с его стороны за соблюдением законодательства местными органами управления. В то же время кадровые полномочия Президента по

отношению к местным исполнительным и распорядительным органам подлежат сохранению за Главой государства в целях обеспечения законности и правопорядка, гарантирования надлежащей реализации единой государственной политики, сохранения единства центральной и местной властей, значимости местных исполнительных и распорядительных органов в глазах общества.

Дальнейшему совершенствованию эффективности реализации принципа разделения властей в государстве, помимо укрепления исполнительной ветви власти, будет способствовать расширение контрольных, кадровых полномочий Парламента, а именно его участие в формировании Правительства

путем избрания Палатой представителей заместителей Премьер-министра и большей части министров социально-культурного блока, что также повысит значимость законодательной ветви власти в системе государственных органов, в необходимой мере активизирует действие механизма сдержек и противовесов.

Закрепленный в общей форме в ст. 6 Конституции принцип разделения властей предусматривает базирующиеся на Основном Законе равноправие, самостоятельность, разделение и взаимодействие властей, обеспечивающие эффективность баланса властей, механизма сдержек и противовесов, который имеет свои особенности на уровне местных органов управления и самоуправления.

Библиографические ссылки

1. Карпович НА, Чуприс ОИ. Президент – Глава государства Республики Беларусь: развитие конституционно-правового статуса в нормах обновленной Конституции. *Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь*. 2022;4:17–47.
2. Масловская ТС. Правила пересмотра конституции в европейских государствах. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2022;1:45–54.
3. Миклашевич ПП. Проблемы доступа граждан к конституционному правосудию. В: Марышкин АВ, Тиковенко АГ, Чигринов СП, Юрага АВ, редакторы. *Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия. Сборник материалов Международной научно-практической конференции; 13–14 мая 2010 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Конституционный Суд Республики Беларусь; 2010. с. 14–21.
4. Пацолэй Петер. О европейских подходах к доступу к конституционному правосудию. В: Марышкин АВ, Тиковенко АГ, Чигринов СП, Юрага АВ, редакторы. *Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия. Сборник материалов Международной научно-практической конференции; 13–14 мая 2010 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Конституционный Суд Республики Беларусь; 2010. с. 29–37.
5. Бойцова ВВ. *Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт*. Москва: БЕК; 1996. 408 с.
6. Ключкова ЮА. Институт омбудсмена в России и Европейском Союзе: опыт сравнительного анализа. *Международное публичное и частное право*. 2007;4:8–15.
7. Фоков АП. Судебная власть в системе разделения властей (научно-правовые, философские и исторические аспекты). *Государство и право*. 2000;10:51–56.

References

1. Karpovich NA, Chupris OI. [President – Head of State of the Republic of Belarus: development of the constitutional and legal status in the norms of the updated Constitution]. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Respubliki Belarus'*. 2022;4:17–47. Russian.
2. Maslovskaya TS. Rules for the revision of the constitution in the European states. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2022;1:45–54. Russian.
3. Miklashevich PP. [Problems of citizens' access to constitutional justice]. In: Maryskin AV, Tikovenko AG, Chigrinov SP, Yuraga AV, editors. *Teoreticheskie i prakticheskie aspekty, svyazannye s individual'noi konstitutsionnoi zhaloboi v evropeiskoi modeli konstitutsionnogo pravosudiviya. Sbornik materialov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 13–14 maya 2010 g.; Minsk, Belarus'* [Theoretical and practical aspects related to an individual constitutional complaint in the European model of constitutional justice. Collection of materials from the International scientific and practical conference; 2010 May 13–14; Minsk, Belarus]. Minsk: Constitutional Court of the Republic of Belarus; 2010. p. 14–21. Russian.
4. Patsolai Peter. [On European approaches to access to constitutional justice]. In: Maryskin AV, Tikovenko AG, Chigrinov SP, Yuraga AV, editors. *Teoreticheskie i prakticheskie aspekty, svyazannye s individual'noi konstitutsionnoi zhaloboi v evropeiskoi modeli konstitutsionnogo pravosudiviya. Sbornik materialov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 13–14 maya 2010 g.; Minsk, Belarus'* [Theoretical and practical aspects related to an individual constitutional complaint in the European model of constitutional justice. Collection of materials from the International scientific and practical conference; 2010 May 13–14; Minsk, Belarus]. Minsk: Constitutional Court of the Republic of Belarus; 2010. p. 29–37. Russian.
5. Boitsova VV. *Sluzhba zaschity prav cheloveka i grazhdanina. Mirovovoi opyt* [Service for the protection of human and civil rights. World experience]. Moscow: BEK; 1996. 408 p. Russian.
6. Klochkova YA. [The ombudsman institute in Russia and the European Union: experience in comparative analysis]. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*. 2007;4:8–15. Russian.
7. Fokov AP. [Judicial power in the system of separation of powers (scientific-legal, philosophical and historical aspects)]. *Gosudarstvo i pravo*. 2000;10:51–56. Russian.