



ГРИГОРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ВАСИЛЕВИЧ,
*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Белорусского государственного университета,
член-корреспондент НАН Беларуси*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ НАРОДОВЛАСТИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Осуществлен анализ конституционного законодательства, направленного на развитие народовластия в Беларуси. Подчеркивается значение Всебелорусского народного собрания, местных Советов депутатов для демократизации общественной жизни. Сделан вывод, что произошедшая модернизация ранее существовавшей системы сдержек и противовесов дает основание утверждать, что по форме правления наша республика остается президентской, функционирующей во взаимодействии с коллегиальной представительной властью, обладающей в конфликтных ситуациях своего рода правом вето на принятые Главой государства решения. Вносятся ряд предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Ключевые слова: народовластие, представительные органы.

G. A. VASILEVICH

CONSTITUTIONAL BASES OF DEVELOPMENT OF GRASS-ROOTS DEMOCRACY IN THE REPUBLIC OF BELARUS AT THE PRESENT STAGE

The article analyses the constitutional legislation aimed at the development of democracy in Belarus. The value of the All-Belarusian People's Assembly and local Councils of deputies for democratization of public life is emphasized. The conclusion is made that the occurred modernization of the former system of checks and balances gives the grounds to state that according to the form of government our Republic remains a presidential one functioning in interaction with the collegial representative authority which has a right to veto the decisions made by the Head of the State in controversial situations. A number of proposals are made to improve the legislation and law enforcement practice.

Key words: people's power, representative bodies.

Основополагающая идея современного конституционного курса — укрепление народовластия, расширение представительства народа в органах государственного управления. Подтверждением тому являются изменение и дополнение Конституции Республики Беларусь в результате референдума 27 февраля 2022 г. Это касается и формально-юридического (увеличение численности народных представителей, которые будут осуществлять государственную власть), и сущностного (содержательного) аспектов (значительное расширение полномочий коллегиальных представительных органов).

В ст. 4 Основного Закона появилась норма, согласно которой демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе идеологии белорусского государства, а также многообразия политических институтов и мнений. При этом не допускается установления в качестве обязательной для граждан идеологии политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп. Таким образом, с одной стороны, демократические институты, а значит, и государство будут развивать идеологическую составляющую общественного развития, а с другой — исключается возведение в ранг обязательной идеологии отдельных общественных формирований, социальных групп. Конечно, некоторое противоречие имеется в содержании указанной статьи Конституции: признается наличие государственной идеологии, значит, ее следует придерживаться, ведь она государственная, в то же время не исключается

совпадение или заимствование политических взглядов, позиций каких-либо общественных объединений, включая партии. Полагаем, что такой диссонанс все же будет успешно разрешен в ходе реализации ст. 4 Конституции.

Что может составить основу идеологии белорусского государства? Правовой основой идеологии белорусского государства является Конституция Республики Беларусь, в которой определен весь блок задач, стоящих перед государством, обществом и гражданином. Положения ч. 1 ст. 4 Конституции увязывают идеологию нашего государства с демократией, то есть с осуществлением власти народом, с характеристиками нашего государства как правового и социального. В дальнейшем становлении государства именно в таком качестве огромная роль принадлежит профессиональным союзам — наиболее системной общественной организации, охватывающей практически всех работающих по трудовым договорам. Государство создается для управления общественными делами, обеспечения прав и свобод, их защиты, обеспечения надлежащего исполнения возложенных обязанностей на граждан и должностных лиц. Если обобщенно отметить, то каждый из граждан рассчитывает на хорошее управление. Идеология государства должна быть средством обеспечения права на хорошее управление. Идеология — явление социально обусловленное, это продукт социальной жизни, отражающий социальное мировоззрение. Но это мировоззрение не только отражает сложившуюся реальность, но предопределяет перспективы развития. Как подчеркивает А. Зиновьев, идеология предполагает формирование у людей определенного и заранее планируемого способа мышления и поведения, побуждение людей к такому способу мышления и поведения, она дает людям априорную систему социальных координат [1].

Специфика идеологии государства, на наш взгляд, заключается в том, что это не зафиксированное догматическое учение, а реальное действие государства и граждан, олицетворяющее демократию, социальную справедливость, социальную ответственность каждого, патриотизм, приверженность своим культурным и историческим истокам. В системе ценностей должен быть баланс публичных и частных интересов, а не только превалирование интересов отдельной личности. Этому служит текст Конституции как основы и стержня всей системы идеологических установок.

В ст. 3 Конституции содержится идеальная, на наш взгляд, формула: единственным источником государственной власти является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно и через представительные и иные органы в формах и пределах, предусмотренных Конституцией.

Непосредственное народовластие осуществляется через референдумы, выборы, обсуждение проектов решений, направление обращений граждан. В качестве представительных органов принято считать те из них, которые формируются гражданами на регулярно проводимых выборах в соответствии с избирательным законодательством. В соответствии с новой редакцией ряда статей Конституции у нас уже сформирована мощная и потенциально эффективная система органов представительной власти. На факт наличия представительной ветви власти можно было бы в перспективе указать в ст. 6 Конституции.

Однако в ст. 3 наряду с представительными упоминаются и «иные органы», через которые народ осуществляет свою власть. Среди наиболее организованных (системных) органов назовем профессиональные союзы, а также органы территориального общественного самоуправления. Их полномочия и степень участия в оказании помощи органам государственной власти можно было расширить. Например, значительно больше внимания можно было бы уделять молодым специалистам, защите их прав. Обращается внимание на то, что многие молодые специалисты после «отработки» уезжают со своего места работы. Это обусловлено часто плохими условиями для жизни и работы принимаемых молодых специалистов. Полагаем, местные органы власти (в масштабах административно-территориальной единицы) и профессиональные союзы (в пре-

делах своей организации) должны осуществлять эффективный контроль за выполнением законодательства о правах молодых специалистов. Улучшить такую работу могло бы смещение даты заседаний комиссий по распределению молодых специалистов на начало учебного года, в котором должно состояться распределение.

К представительной ветви власти относятся Всебелорусское народное собрание (ВНС), Глава государства, Парламент, местные Советы депутатов (более 1300). Все они осуществляют активную нормотворческую деятельность и по своей природе призваны отражать интересы народа [2, с. 17]. Обновленные статьи Конституции содержат нормы, которые придают новые импульсы работе представительных органов, то есть тех институтов власти, которые наиболее близки к народу.

В Беларуси после обретения независимости состоялось четыре референдума, которые проводились в 1995, 1996, 2004 и 2022 гг. В ряде случаев из-за рубежа можно было слышать отрицательные оценки по поводу организации и проведения референдумов, предмета голосования. По данному поводу заметим, что на всенародное голосование в республике всегда выносились наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни, отвечающие интересам людей. В свою очередь, в так называемых западных демократиях, которые ставят себя в пример, как надо «развивать» демократию и организовывать голосование, почему-то опасаются проводить общегосударственные референдумы. Такими негативными примерами являются Германия, США, Великобритания (лишь по вопросу о выходе из ЕС там решились на референдум). Конечно, есть редкие исключения — страны со столетними традициями, где референдумы стали обыденной практикой (Швейцария).

Повседневно решать вопросы жизнедеятельности общества призваны представительные органы, а также формируемые с их участием органы исполнительной и судебной власти.

Произошедшая модернизация ранее существовавшей системы сдержек и противовесов дает основание утверждать, что по форме правления наша республика остается президентской, функционирующей во взаимодействии с коллегиальной представительной властью, обладающей в конфликтных ситуациях своего рода правом вето на принятые Главой государства решения.

Доминирующим субъектом власти становится ВНС. Благодаря его созданию расширяется народное представительство. Если число парламентариев составляет суммарно 174 (175), то есть от одного миллиона жителей 19 парламентариев, то делегатов 128, то есть почти в семь раз больше. Делегаты ВНС обладают своими полномочиями на протяжении пяти лет, они постоянно находятся в общении с людьми в трудовом коллективе, по месту жительства, по месту учебы. Это усилит коммуникации граждан и власти.

Согласно ст. 89-1 Конституции Всебелорусское народное собрание, являясь высшим представительным органом народовласти Республики Беларусь, определяет стратегические направления развития общества и государства, обеспечивает незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие. Обратим внимание на то, что обеспечение незыблемости конституционного строя предполагает, на наш взгляд, соответствующую роль ВНС в утверждении конституционной законности. Конкретизация полномочий ВНС в этом направлении осуществлена в ст. 89-3 не только посредством принятия решений стратегического характера, но и посредством наделения полномочиями по решению кадровых вопросов (избрание руководства и судей Конституционного Суда, Верховного Суда), а также правом давать обязательные для исполнения поручения государственным органам и должностным лицам, получать информацию от государственных органов и должностных лиц. Подкрепляется весомый статус ВНС нормой ст. 89-5, согласно которой решения Всебелорусского народного собрания являются обязательными для исполнения и могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных

органов. Такая редакция статьи допускает отмену актов даже Главы государства. Полагаем, что в законе «О Всебелорусском народном собрании» было бы полезно очертить круг вопросов, которые относятся к национальной безопасности. Не отвергая широкий подход к определению данного понятия, который содержится в Концепции национальной безопасности (там идет речь и о демографической безопасности, экологической безопасности и т. п. как составляющих национальной безопасности), применительно к ст. 89-5 национальную безопасность можно было бы воспринимать в более узком плане с учетом той дифференциации, которая отражена в ст. 23 Конституции, где говорится отдельно о национальной безопасности, общественном порядке, правах и свободах и др.

Особый статус Всебелорусского народного собрания подчеркнут также тем, что оно принимает решение о смещении Президента с должности в случае систематического или грубого нарушения им Конституции.

В актах Всебелорусского народного собрания будет воплощаться суверенная воля народа. На наш взгляд, тем самым укрепляется народный суверенитет, углубляются отношения между народом и государством, на важность которых справедливо обращено внимание [3, с. 196–201].

Местные Советы депутатов также наделены наиболее важными полномочиями, чем органы местной исполнительной власти. Они закреплены в ст. 121–122 Конституции, в законах «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», «О статусе депутатов местных Советов депутатов». Вместе с тем потенциал органов местного самоуправления может быть усилен [4, с. 375–395]. В частности, следует обеспечить большее их влияние на занятие должностей и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, наделив местные Советы депутатов правом отзыва своего согласия на занятие должности в связи с нарушением конституционного законодательства, тем самым будет обеспечена эффективная система сдержек и противовесов, что уже предусмотрено на республиканском уровне. Было бы уместно обеспечить по местному радио и телеканалам прямую трансляцию открытых заседаний местных Советов депутатов и местных исполнительных органов, когда рассматриваются вопросы, имеющие общественную заинтересованность. Программы социально-экономического развития, принимаемые на местном уровне, должны приобрести статус базовых документов, для реализации которых принимаются иные решения местного уровня. Эти меры могут содействовать укреплению законности. Следовало бы усилить влияние местных Советов депутатов на процесс занятия и освобождения от должности руководителей местных исполнительных органов. Порядок назначения на должности и освобождения от должностей председателей областных, Минского городского исполнительных комитетов, городских (городов областного подчинения), районных исполнительных комитетов, городского (города районного подчинения), поселковых, сельских исполнительных комитетов, глав местных администраций районов в городах, а также других членов указанных исполнительных комитетов и местных администраций определен Указом Президента Республики Беларусь от 22 февраля 2011 г. № 66 «О некоторых вопросах местного управления и самоуправления» (в редакции от 27 мая 2013 г.; с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 1 июля 2013 г.) (вместе с Положением о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов). При назначении председателей исполнительных комитетов областного и базового уровней требуется утверждение в должности соответствующим Советом депутатов. Полагаем, что в случае ненадлежащего исполнения решений местного Совета депутатов он должен быть наделен правом отзыва своего согласия на пребывание в должности такого руководителя. Подобный отзыв мог бы оформляться решением, принимаемым простым или квалифицированным большинством. Соответствующие изменения следует внести в Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и в Указ № 66.

Наше предложение обусловлено необходимостью реализации системы сдержек и противовесов, пусть и в более мягком варианте, на местном уровне. Хотя надо признать, что позиции ученых на этот счет разнятся. Одни выступают за внедрение этой системы, другие не видят для этого причин.

В юридической литературе в настоящее время намного чаще уделяется внимание деятельности представительной власти и меньше — самим депутатам. Полагаем, что у них есть значительные возможности для укрепления законности, в том числе конституционной законности. В нашей республике сохраняется контроль избирателей за своими представителями, включая право их отзыва. Это право предусмотрено в ст. 72 Конституции и ст. 9 Закона «О статусе депутата Палаты представителей и члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь»: возможность отзыва нацелена на обеспечение надлежащего выполнения обязанностей парламентария перед своими избирателями.

Одной из обязанностей парламентария является рассмотрение обращений граждан и юридических лиц, в том числе и по поводу обеспечения непосредственной реализации конституционных норм и принципов. Они должны также изучать причины обращений и вносить предложения по совершенствованию законодательства в соответствующих сферах общественных отношений, затрагивающих права и интересы граждан, включая индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц, в Палату представителей, Совет Республики и их органы, местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, другие государственные органы, органы общественных объединений, иные организации.

По результатам рассмотрения обращений граждан и юридических лиц депутат Палаты представителей, член Совета Республики могут направить представление должностным лицам правоохранительных или контролирующих (надзорных) органов, других государственных органов, органов общественных объединений, иных организаций. Среди обязанностей назовем также необходимость делать отчеты перед избирателями. Было бы целесообразно также предусмотреть такую обязанность для членов Совета Республики. Кроме того, важно не менее чем за три месяца до очередных выборов публиковать или размещать на сайте палат Парламента итоговую информацию о работе парламентария в период его срока полномочий. Особенно это важно для избирателей, когда депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики намерены баллотироваться вновь.

Таким образом, формирование правоприменительной практики, соответствующей принципам и нормам Конституции, во многом зависит от правильного понимания конституционного текста, стремления должностных лиц, органов государственной власти, в том числе при активной работе в этом направлении депутатского корпуса, граждан точно соблюдать свои обязанности, разрешать возникающие сомнения и споры в соответствии с установленной процедурой.

Среди обязанностей назовем также необходимость делать отчеты перед избирателями. Но при этом в ст. 26 Закона «О статусе депутата Палаты представителей и члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» такая обязанность предусмотрена лишь для депутата Палаты представителей. Именно он ответствен перед избирателями и им подотчетен. Депутат Палаты представителей обязан периодически, но не реже одного раза в год, отчитываться перед избирателями округа о своей работе, ходе выполнения предвыборной программы, работе Палаты представителей и тех ее органов, в состав которых он избран или входит по должности. Отчет депутата может быть проведен также по требованию не менее 300 избирателей, проживающих на территории избирательного округа. В законе предусмотрено, что информация об отчете может быть передана по местному радио и телевидению, опубликована в местной печати. На наш взгляд, не может, а должна быть изложена в СМИ. Было бы целесообразно также предусмотреть такую обязанность для членов Совета

Республики. Кроме того, полезно не менее чем за три месяца до очередных выборов публиковать или размещать на сайте палат Парламента итоговую информацию о работе парламентария в период его срока полномочий. Особенно это важно для избирателей, когда депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики намерены баллотироваться вновь.

Для обмена опытом деятельности органов местного самоуправления и управления целесообразно было создать журнал «Муниципальное право», который стал бы площадкой, на которой обсуждались направления работы местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов.

Важно, чтобы органы представительной власти олицетворяли волю народа и в их составе были активные и наиболее авторитетные представители граждан. В свое время нами предлагалось, чтобы депутаты, которые шли на выборы со своими программами, после избрания в состав местного представительного органа по возможности утверждали общую (консолидированную) программу деятельности местного Совета [5, с. 381]. Это не означает, что кто-то из депутатов не может руководствоваться собственной программой действий в период своих полномочий, с которой он шел на выборы. Такого рода программы деятельности могли бы быть и в палатах Парламента.

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. Автор категорически возражал против исключения из Конституции ст. 72. К тому же 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 «свободным» мандатом. Императивный мандат является хорошим стимулом и для выборных лиц, которые будут более активно взаимодействовать с гражданами.

Важны регулярные отчеты депутатов перед избирателями, встречи с ними, приемы граждан. Это широко практикуется. Но полагаем, что еще большему укреплению доверия между избирателями и депутатами, особенно теми, кто пожелает переизбираться на новый срок, способствовало бы размещение в установленном законом порядке информации о проделанной за период всего срока своих полномочий работе. Такую информацию следует размещать с момента регистрации в качестве кандидата в депутаты для ознакомления избирателей соответствующего избирательного округа, а для членов Совета Республики — в областных изданиях (города Минска).

Наше законодательство в последние десятилетия развивается динамично. Это заставляет действовать без радикальных шагов, но поступательно в русле современных тенденций, включая и развитие местного самоуправления. Здесь весьма важен и чужой опыт, использование которого может быть полезным для нашей страны и общества.

Процесс формирования эффективного государства является успешным, когда экономика и социальная политика находятся в гармонии с конституционными принципами и правовыми ценностями. То есть управление государственными и общественными делами успешно, когда право учитывает закономерности общественного развития. Как нам представляется, важны обратные импульсы — от граждан в сторону власти. Эффективность права в обеспечении развития личности зависит от многих факторов, в том числе от ожиданий граждан определенных решений со стороны государства. То есть можно вести речь о результативности правового регулирования социально-экономических отношений. Ведь чем точнее совпадают решения институтов государственной власти с этими ожиданиями, тем успешнее их реализация.

В современных условиях патерналистский тип отношений между государством и человеком, между государством и обществом неэффективен, следует выстраивать новый характер отношений между этими субъектами. Важнейшим средством повышения эффективности государственного управления, развития человеческого потенциала являются местное самоуправление, оптимальное сочетание представительной и непосредственной демократии, расширение возможностей использования информационно-коммуникационных технологий. По сути, можно вести речь о развитии электронной демократии. В Республике Беларусь выстраивается представительная ветвь власти, которая наиболее близка к народу, именно он формирует ее непосредственно.

Список использованных источников

1. Зиновьев, А. Научные основы идеологии [Электронный ресурс] / А. Зиновьев // Полит.ру. — Режим доступа: <https://m.polit.ru/article/2004/12/08/ideol>. — Дата доступа: 21.10.2022.
2. Коврякова, Е. В. Народное представительство / Е. В. Коврякова. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020. — 271 с.
3. Эбзеев, Б. С. Народный суверенитет / Б. С. Эбзеев // Конституция Российской Федерации : от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) : монография / Л. В. Андриченко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации ; ИД «Юриспруденция», 2013. — 592 с.
4. Местное самоуправление в Беларуси и зарубежных странах / Г. А. Василевич [и др.] ; под общ. ред. Г. А. Василевича и Г. Г. Куневича ; БГУ. — Минск : Право и экономика, 2022. — 400 с.
5. Зинченко, Ю. Представительные органы местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений / Ю. Зинченко // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф., М., 20 апр. 2018 г. / под ред. проф. Л. Т. Чихладзе. — М. : РУДН, 2018. — 380 с.

16.01.2023