

НОВЕЛЛЫ БЕЛОРУССКОЙ КОНСТИТУЦИИ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА

В статье анализируются новые нормы, появившиеся в Конституции Республики Беларусь благодаря всенародной поддержке, полученной на референдуме 27 февраля 2022 года. Отражена роль новых конституционных подходов для расширения правового статуса граждан, сохранения традиционных ценностей, укрепления государственного и народного суверенитета. Уделено внимание новой парадигме властных отношений, сформировавшейся вследствие расширения статуса Парламента и некоторого сужения полномочий Президента, а также появления в политической системе общества Всебелорусского народного собрания. Исследуются иные новеллы, в том числе использование в Беларуси положительного опыта Российской Федерации в области конституционных изменений. Высказаны идеи относительно дальнейшего развития конституционного законодательства.

УДК 342.4

ВАСИЛЕВИЧ Г.А.,

заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ
Конституционное право



ВВЕДЕНИЕ

27 февраля 2022 года в Беларуси состоялся республиканский референдум по вопросу о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь. По данным Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов внесение изменений и дополнений в Конституцию поддержали 82,86 процента принявших участие в голосовании, то есть 5,4 миллиона граждан Беларуси. Против принятия изменений и дополнений проголосовали 686 165 участников референдума, что составило 12,8 процента от проголосовавших и 10,07 процента от внесенных в списки для голосования [1].

Голосованию на референдуме, как известно, предшествовало народное обсуждение проекта в трудовых коллективах, общественных организациях, студенческих и иных молодежных аудиториях, на собраниях по месту жительства. В Национальном центре правовой информации Республики Беларусь был организован сбор конкретных предложений и замечаний к проекту изменений и дополнений Конституции; всего их поступило более 10 тысяч. Высказанные в процессе обсуждения проекта предложения содействовали его улучшению, нахождению оптимального баланса индивидуальных и общественных интересов.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Если в целом оценивать концепцию изменений и дополнений Конституции, то имеются основания для утверждения о сохранении базовых конституционных ценностей и лишь о модернизации Конституции.

Истоки конституционных изменений.

В 1994 году в Конституции Республики Беларусь были зафиксированы новые реальности, сложившиеся после распада СССР и отразившие динамику изменений в политической, экономической и социальной сферах. Несмотря на все сложности, которые были характерны для первой половины 90-х годов прошлого столетия, подготовка и принятие Конституции стали мощным фактором для преодоления существовавших противоречий, ориентиром для дальнейшего развития. В юридическом плане Конституция стала основой для формирования качественно новых правовых и политических систем. С 1994 года фундаментальной стала конституционная норма о правовом демократическом социальном характере государства. Эта конституционная модель сохранена и после референдума 27 февраля 2022 года. Для этой модели характерна базирующаяся на передовых достижениях научной мысли современная правовая система организации общества, основ правового статуса человека и гражданина, методов публичного регулирования, социального содержания конституционно-правовых отношений [2, с. 16–17].

Конституция 15 марта 1994 года на момент ее принятия отражала уровень развития всего общества, в том числе, как в свое время отмечал Ф.Лассаль, расстановку политических сил, то есть фактические отношения в обществе (российском, белорусском) [3, с. 17]. Это же можно отметить применительно к конституционным изменениям, которые произошли в результате референдумов 1996, 2004, 2022 годов. Конечно, существуют и иные факторы, которые влияют на предмет конституционного регулирования. В научной литературе

Библиографическая ссылка:

Василевич, Г. А. Новеллы белорусской Конституции как фактор устойчивого развития государства / Г. А. Василевич // Право.by. – 2022. – № 2(76). – С. 14–23.

к ним справедливо относят не только политические воззрения на собственность, власть, волю и усмотрение субъектов, готовящих конституционные изменения, но и уровень общественного сознания [4, с. 16–20], что перекликается с позицией Ф.Лассалья. Относительно формы правления, системы органов государственной власти при подготовке Конституции Республики Беларусь были различные оценки. На рассмотрение Конституционной комиссии предлагалось около 10 вариантов новой Конституции Республики Беларусь [5]. Основные споры сводились к определению формы правления – президентская или парламентская республика, системе органов местного самоуправления, праву собственности на землю, прежде всего на земли сельскохозяйственного назначения. По своей сути Беларусь и после референдума 2022 года осталась президентской республикой, однако ряд полномочий Глава государства может реализовывать при более тесном контакте с Парламентом, Всебелорусским народным собранием (ВНС). Он утратил некоторые полномочия, которыми (с учетом опыта других стран) не обязательно должен обладать Президент. Но об этом чуть позже.

лагать кандидатуры в состав Правительства и др.; имелось в виду также, что Верховный Совет получит право отправлять Правительство в отставку без увязки с какими-то основаниями. То есть предполагался еще более худший вариант, чем тот, который характерен для парламентской республики (например, Молдовы). Он был подвергнут критике автором данной статьи [7]. На референдуме 1996 года был поддержан президентский проект. В итоге полномочия Президента были усилены. Появился двухпалатный парламент. Правительство было наделено дополнительными полномочиями. Конституционный Суд утратил право возбуждать производство по делам по собственной инициативе. Это неудивительно в силу его политической ангажированности, отхода от соблюдения принципа беспристрастности. Дошло дело до того, что (до проведения в 1996 году референдума) в Конституционном Суде после публичных выступлений Президента воспроизводился на бумаге текст его выступления: шел поиск того, за что можно объявить Президенту импичмент.

Что же касается прав и свобод граждан, то в этой части были сделаны лишь некоторые

NB По своей сути Конституция Республики Беларусь является народной конституцией, направленной на обеспечение баланса интересов государства, общества и отдельного человека.

Вопрос о форме правления был в центре внимания на протяжении всего периода подготовки новой Конституции. За три года до принятия в 1994 году Конституции в Верховном Совете было проведено рейтинговое голосование по вопросу о введении института президентства. Большинство депутатов высказалось в поддержку этой идеи, однако в условиях сложной экономической и политической ситуации, характерной для 1991–1992 годов, когда нарастала популярность такой оппозиционной силы, как Белорусский народный фронт, руководящая элита не решилась на данный шаг.

Конституция создает основу для проведения в стране реформ, но и сама испытывает влияние законодательства, потребности общественной практики [6, с. 135]. Так, с учетом предложений Президента в нее также на референдуме (24 ноября 1996 года) были внесены изменения и дополнения. На референдум выносилось два проекта, один от Президента, второй от Верховного Совета. Согласно проекту, предложенному Верховным Советом, пост Президента упразднился, высшим должностным лицом становился бы Председатель Верховного Совета. Предполагалось, что он будет не только руководить работой Парламента, но и самостоятельно назначать судей, пред-

минимальные уточнения. Дальнейшее их развитие, наполнение новым содержанием, их гарантированность стали задачей всех государственных органов, в том числе судов. В связи с одобренными на референдуме коррективами Конституции движение маятника власти пошло от слабости государственной власти до значительного ее усиления. Отметим, что в условиях сохраняющихся угроз и современных вызовов для всех государств СНГ характерно развитие именно в таком направлении, да и в странах западной демократии заметно более существенное влияние исполнительной власти. Это же характерно и для наднациональных европейских структур.

Основные причины изменений и дополнений Конституции на современном этапе. Конституция любого современного государства не является застывшим документом. В ряде случаев невозможно только посредством нормативного или казуального толкования обеспечить реализацию ее принципов и норм. Внесение в нее изменений и дополнений в наши дни является ответом на новые складывающиеся реалии, меняющийся менталитет общества. Возникает необходимость конституционно закрепить важнейшие социальные ценности, предусмотреть дополнительные гарантии для

устойчивого развития общества и государства [8, с. 3–33].

На наш взгляд, если Конституция себя не исчерпала, желательно избегать коренной ломки конституционно-правовых отношений, осуществлять их модернизацию при сохранении базовых норм. Преимущество такого подхода заключается в том, что это позволяет реагировать на возникшие в процессе реализации конституционных принципов и норм проблемы, дефекты правоприменения. Если же происходит полное обновление текста, то какое-то время понадобится для формирования новой практики. Поэтому выступаем за модернизацию Конституции, что рассматривается в литературе как эволюционный процесс обновления конституционных норм, придания им системности [6, с. 99].

Выделим несколько основных групп норм, касающихся изменений и дополнений (далее – изменения) Конституции, благодаря референдуму 27 февраля 2022 года: 1) об основах конституционного строя; 2) о правовом статусе граждан; 3) о модернизации системы сдержек и противовесов и включении в эту систему нового органа – Всебелорусского народного собрания; 4) о редакционных уточнениях, которые не носят принципиального характера, но вполне уместны; 5) о переходных положениях.

В разделе I «Основы конституционного строя» выделим следующие принципиальные положения. В ст. 4 появилась норма о том, что демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе идеологии белорусского государства. То есть на конституционном уровне разрешен существовавший спор о том, какое в текущей практике использовать понятие – «идеология белорусского государства» или «государственная идеология». Полагаем, что основу идеологии белорусского государства составляет правовая идеология, содержание которой предопределено конституционными принципами и нормами. Но важны и иные социальные регуляторы, которые будут влиять на содержание законов и иных правовых актов. Это культура, религия, история народа, его историческая память, нравы народа, обычаи, то есть все то, что Ш.Монтескье определял как общий дух народа [9, с. 306]. Все это предопределяет содержание идеологии белорусского государства при сохранении его характеристик как правового демократического социального светского. Конституция (ст. 4) предусматривает также многообразие политических институтов и мнений. То есть демократические устои сохраняются.

Указание в ст. 7 на то, что Конституция имеет не только высшую юридическую силу, но и прямое действие на всей территории Республики Беларусь, должно сыграть свою позитивную роль в укреплении конституционной законности, обеспечении прав и свобод гра-

ждан, обеспечении надлежащего исполнения обязанностей гражданами, должностными лицами, юридическими лицами, иными субъектами правоотношений. Вместе с тем здесь следует иметь в виду, что в случаях неочевидности расхождений между конституционными нормами и иными правовыми актами следует заручаться правовой позицией государственных органов, должностных лиц. Это может быть акт Конституционного Суда, ответ государственного органа, должностного лица на поступившее обращение. То есть ситуация не столь однозначная. Посмотрим, как будет формироваться правоприменительная практика. В данном случае призываем к осторожности с тем, чтобы исключить какие-либо неблагоприятные последствия для лиц, которые решат самостоятельно сделать вывод о том, что надо применять непосредственно (прямо) конституционную норму, а не норму закона.

Более гибко изложена часть третья ст. 9. В ней сейчас нет перечисления административно-территориальных единиц, хотя и ранее не упоминались поселки и сельсоветы, районы в городах. Указание на то, что административно-территориальное устройство государства определяется законом, позволяет законодательно действовать в этой сфере более многовариантно. Насколько известно, пока не стоит вопрос об административно-территориальной реформе, но, возможно, указанные изменения дадут больший простор для модернизации местного самоуправления [10, с. 91–145].

На фоне того, что происходит в мире, когда давно уже взят курс на пересмотр итогов войны 1941–1945 годов, умаление роли советского, в том числе белорусского, народа в победе над фашизмом, весьма ценным является закрепление в Основном Законе (ст. 15) нормы, согласно которой государство обеспечивает сохранение исторической правды и памяти о героическом подвиге белорусского народа в годы Великой Отечественной войны. Ее следует учитывать в увязке с положением, закрепленным в ст. 54, о том, что сохранение исторической памяти о героическом прошлом белорусского народа, патриотизм являются долгом каждого гражданина Республики Беларусь. На наш взгляд, этот долг можно рассматривать как священную обязанность передавать из поколения в поколение те сведения о героической борьбе против гитлеровских захватчиков за свободу и независимость, которыми обладают участники войны (военнослужащие, партизаны, подпольщики), их дети и внуки, более старшее поколение. Они могли общаться с участниками войны, видеть и слушать их.

Некоторое сожаление вызывает исключение из ст. 13 нормы о том, что государство содействует развитию кооперации. Не следует думать, что прежде всего данная норма касалась организации и деятельности сельско-

хозяйственных кооперативов (ранее колхозов). Это более широкое понятие и развивать кооперативные связи как на межгосударственном, так и внутригосударственном уровне необходимо и придется. В конституциях европейских государств также имеется указание на развитие кооперации.

Что касается изменений Конституции Республики Беларусь в области правового статуса граждан, то взамен настойчиво предлагаемой одним из членов Конституционной комиссии нормы о том, что каждый обязан трудиться, в ст. 21 предусмотрено, что каждый должен проявлять социальную ответственность, вносить посильный вклад в развитие общества и государства. Конечно, основным источником дохода является труд (в качестве наемного работника, предпринимателя, работы в подсобном хозяйстве и др.). Если касаться наемного труда, то даже по официальным данным в Беларуси есть безработные.

В соответствии с предусмотренными дополнениями ст. 28 Конституции государство должно создавать условия для защиты персональных данных и безопасности личности и общества при их использовании. Сейчас законодательство в области защиты персональных данных составляет широкий круг актов. Среди них центральным стал Закон Республики Беларусь от 7 мая 2021 г. № 99-З «О защите персональных данных». Наряду с ним действуют иные законы (например, Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 418-З «О регистре населения»), акты Главы государства, Национального центра защиты персональных данных Республики Беларусь, Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь и др. С учетом указанной новой конституционной нормы важно обеспечить разумную практику применения Закона Республики Беларусь «О защите персональных данных», исключив при этом бюрократизацию, излишества, которые не обусловлены целями Закона.

Предусматривается, что браком является союз мужчины и женщины (ст. 32), хотя такой вывод и вытекал из прежней редакции указанной статьи. При подготовке проекта Конституции в 1994 году одним из депутатов предлагалось, что не женщина и мужчина по достижении брачного возраста могут вступать в брак, а граждане имеют право вступать в брак. Данное уточнение не будет лишним на фоне деградации в западных странах традиционных семейных отношений.

Государство взяло на себя обязательство оказывать поддержку семьям с детьми, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

Позитивно можно оценить реализацию в тексте Конституции предложения автора о дополнении ст. 47 белорусской Конституции

нормой, согласно которой государство проявляет особую заботу не только о ветеранах войны и труда, о лицах, утративших здоровье при защите государственных и общественных интересов, но также об инвалидах (их более 500 тысяч) и пожилых людях. Предусмотрено, что инвалидам обеспечиваются равные возможности для осуществления прав и свобод человека и гражданина. Государством реализуется политика социальной интеграции инвалидов, создания доступной среды и улучшения качества их жизни, поддержки семей с инвалидами. Таким образом, это будет влиять на формирование социальной инфраструктуры, активизацию деятельности органов местного самоуправления в данном направлении и с указанными категориями граждан.

Акцентируется внимание на том, что государство способствует духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию молодежи, создает необходимые условия для ее свободного и эффективного участия в общественной жизни, реализации потенциала молодежи в интересах всего общества (ст. 32¹).

На современном этапе многие государства сталкиваются с новыми вызовами, обусловленными конфликтом между общим и частным, объективным и субъективным. Эти конфликты порождаются процессами глобализации, «ломкой» прежних моральных устоев, миграционными процессами, угрозами, вызванными ухудшением экологии, пандемией, стремлением разрушить многополярность мира и др. Так или иначе проблемы развития демократии остаются в фокусе внимания и предметом различных спекуляций, отражающих двойные стандарты. Сказанное предполагает динамику народовластия, модернизацию сложившейся системы отношений в данной области, тем более что этому способствует развитие информационно-коммуникационных технологий.

Растущее количество информации должно перейти в качество социального участия, гражданского самоуправления и контроля. Прежде всего, это общегражданское обсуждение законопроектов, решений, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, оценка действующих законов и эффективности их применения. Такая работа в Беларуси проводится, есть проекты, которые получают наиболее живой отклик. Как уже отмечалось, например, изменения в Конституцию Республики Беларусь, вынесенные в конце декабря 2021 года для всенародного обсуждения, привлекли пристальное внимание граждан. Были проведены многочисленные дискуссионные площадки, собрания в трудовых коллективах и учебных заведениях.

Следующий блок наиболее крупных изменений в Конституции касается совершенство-

вания системы сдержек и противовесов. Они направлены на защиту интересов государства, обеспечение независимости должностных лиц, занимающих высокие руководящие должности. На наш взгляд, истоками системы сдержек и противовесов являются нормы об избирательной системе и референдумах. Они также претерпели некоторые изменения. Предусмотрено, что не только возрастной, но и иные цензы для депутатов и других лиц, избираемых на государственные должности, определяются соответствующими законами.

В конституционный оборот введено понятие «единый день голосования» (ранее это было сделано Законом Республики Беларусь от 12 октября 2021 г. № 124-З «Об изменении Конституции Республики Беларусь»), но в результате изменений, принятых на референдуме, определено, что это осуществляется в последнее воскресенье февраля. Правом выдвижения кандидатов в депутаты в настоящее время обладают не общественные объединения, а политические партии. Хотя это можно было бы решить на уровне закона, но Конституционная комиссия предложила Главе государства вынести на голосование норму о запрете финансировать расходы на подготовку и проведение выборов иностранными государствами и организациями, иностранными гражданами, а также в других случаях, предусмотренных законом (ст. 70). Придание данному запрету конституционного статуса позволяет акцентировать внимание на этом.

Выделим еще один аспект, что среди инициаторов референдума указано Всебелорусское народное собрание. Это вполне логично исходя из его статуса (часть первая ст. 74). Возможно, что назначение республиканских референдумов можно было бы отнести к компетенции Всебелорусского народного собрания с учетом его статуса и значимости этих событий в политической жизни страны. Но в то же время, исходя из периодичности созывов указанных собраний, этот вопрос остался в компетенции Главы государства.

Отличительной особенностью белорусской Конституции является сохранение нормы о праве отзыва депутатов избирателями. По поводу данной нормы были острые дискуссии, много возражений было именно со стороны депутатского корпуса. Но дополнительной гарантией для сохранения депутатского мандата является указание в ст. 72 Конституции на то, что голосование об отзыве депутата проводится в порядке, предусмотренном для избрания депутата, по инициативе не менее двадцати процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории. Заметим, что в настоящее время согласно Избирательному кодексу даже для избрания не требуется такой избирательный порог. Не вдаваясь в детали,

отметим, что избранным считается кандидат, получивший большинство голосов от явившихся на выборы.

Произведен ряд иных принципиальных изменений в системе сдержек и противовесов, что переструктурирует парадигму властных отношений на общегосударственном уровне. В соответствии со ст. 80 белорусской Конституции Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не моложе 40 лет, обладающий избирательным правом, постоянно проживающий в Республике Беларусь не менее 20 лет непосредственно перед выборами, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа иностранного государства, дающего право на льготы и другие преимущества. Таким образом, повышен минимальный возраст для занятия должности Президента, с 10 до 20 лет увеличена продолжительность проживания в Беларуси непосредственно перед выборами. Хотя нет конституционного запрета иметь имущество за рубежом, но установлено ограничение на обладание документом иностранного государства, предоставляющим какие-либо преимущества. Для Беларуси это актуально в связи с принятием Польшей закона о Карте поляка. Согласно ему, например, лица, которые идентифицируют себя в качестве лиц польской национальности, приобретают ряд льгот в области получения образования, трудоустройства и др. В Беларуси около 300 тысяч граждан идентифицируют себя в качестве представителей польской национальности. Конституционный Суд Республики Беларусь в рамках его полномочий 7 апреля 2011 г. принял решение «О позиции Конституционного Суда Республики Беларусь по Закону Республики Польша «О Карте поляка». Результатом его рассмотрения явилось внесение в законы, в том числе в Закон Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь», запрета государственному служащему получать Карту поляка. В Конституции предусматривается ограничение сроков на занятие должности Президента, однако эти нормы действуют с момента вступления в силу конституционных изменений.

Согласно изменениям, вносимым в Конституцию Республики Беларусь, значительно расширяются полномочия палат Парламента в кадровой сфере. Дополнительными полномочиями наделяется Конституционный Суд. Он получает право осуществлять толкование Конституции (раньше таким правом обладал Парламент). По предложению Президента он вправе проверять конституционность проектов законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию; о соответствии Конституции законов, принятых Парламентом, до их подписания Президентом.

Ранее все законы до их подписания Президентом в порядке предварительного контроля проверялись на соответствие Конституции. Такая практика была введена Декретом Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь». За этот период Конституционный Суд в порядке предварительного конституционного контроля рассмотрел более тысячи законов, все они признаны соответствующими Конституции. Высказываемые Конституционным Судом в процессе их проверки правовые позиции не препятствовали их подписанию. Практика показала, что сплошной конституционный контроль законов до их подписания является излишним. Кроме того, отсутствовала состязательность при рассмотрении такого рода дел. На недостатки сплошного предварительного конституционного контроля автором обращалось внимание в ряде публикаций. Предлагалось определить круг наиболее важных законов, которые подлежат предварительной проверке в Конституционном Суде до их подписания Президентом [11, с. 208]. Но полагаем, что в нашей Конституции найдено еще более рациональное решение, хотя оно и повторяет в определенной степени подход российского законодателя. Однако это не умаляет заслуги разработчиков проекта изменений. Всегда существовала практика использования лучшего зарубежного опыта.

Согласно новой редакции ст. 100 Конституции Республики Беларусь Президент вправе в течение 14-дневного срока, который отводится ему на подписание закона либо его возврат в Парламент, обратиться в Конституционный Суд с предложением о проверке конституционности закона. Как и в Российской Федерации, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения предложения Конституционным Судом. Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь должно быть принято в более короткий срок — не позднее 10 дней со дня внесения Президентом соответствующего предложения. Если Конституционный Суд подтвердит конституционность закона, Президент подписывает его в пятидневный срок со дня принятия Конституционным Судом соответствующего заключения. В случае признания Конституционным Судом закона не соответствующим Конституции Президент возвращает его в Палату представителей. В связи с этим выскажем свое мнение относительно данных норм Конституции. Полагаем, что Президент может фактически не подписать закон и после проверки его конституционности. Но по истечении 14-дневного срока, с учетом срока приостановления, он должен считаться подписанным. На наш взгляд, Президент в рамках установленного

срока и после подтверждения конституционности закона вправе также его вернуть в Парламент для повторного рассмотрения по иным причинам, не связанным с несоответствием Конституции. Конечно, практика правоприменения покажет, как будут реализованы указанные нормы Конституции.

Высоко оцениваем тот факт, что в данном случае учтен подход, сформулированный в Конституции Российской Федерации, когда не все законы до их подписания Президентом, а лишь те, в отношении которых у Президента есть сомнения в их конституционности, подлежат проверке. Более того, в российской Конституции предусмотрен оптимальный срок для рассмотрения такого закона и обязательные для реализации акта Конституционного Суда последствия. Это более рациональный подход. Существовавшая в Беларуси на протяжении 14 лет практика предварительного контроля, когда Конституционный Суд в пятидневный срок обязан был принять решение, причем консультативного характера, в определенной мере девальвировала последующий конституционный контроль. Сейчас она вводится в рациональное русло.

С учетом укрепления статуса Конституционного Суда можно было бы на конституционном уровне исключить дифференциацию актов Конституционного Суда на заключения и решения, указав на заключения, которые он принимает по обращениям уполномоченных субъектов.

Обеспечению верховенства Конституции, о чем идет речь в ст. 7, защите государственного суверенитета правовыми средствами могла бы содействовать реализация предложения о закреплении в ней (в настоящее время в Кодексе о судостроительстве и статусе судей) предложения, согласно которому Конституционный Суд должен обладать правом проверки возможности исполнения решения иностранного или международного суда, налагающего обязанности на Республику Беларусь, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка нашей республики [12, с. 142].

Особое внимание привлекают изменения Конституции, касающиеся Всебелорусского народного собрания. Его статус принципиально отличается от статуса ранее проводимых начиная с 1996 года раз в пять лет Всебелорусских народных собраний. Они являлись органами с совещательными полномочиями. Рекомендуемые в его резолюциях решения реализовывались посредством издания актов Главы государства, Правительства, принятия законов. Делегаты ранее проводимых Всебелорусских народных собраний не имели постоянного статуса. Сейчас ситуация принципиально меняется. В соответствии со ст. 89¹ Всебелорусское народное собрание становится

высшим представительным органом народа Республики Беларусь (как сказано в Конституции – высшим представительным органом народовластия). Оно определяет стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающие незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие.

Исходя из положений Конституции о статусе ВНС, следует вывод, что оно является не только высшим коллегиальным представительным, но и высшим нормотворческим органом, так как его акты по юридической силе выше даже законов. В этой связи важно обеспечить наиболее высокую степень легитимности при формировании ВНС и функционировании, уделить особое внимание повышению его авторитета среди граждан.

Следует также учитывать, что если ранее декреты и указы Президента Республики Беларусь относились к законодательным актам, а декреты даже считались по юридической силе выше законов, то согласно новым изменениям декреты как вид актов исключаются из конституционного текста, а указы и распоряжения Президента должны соответствовать законам. Таким образом, складывается новая правовая пирамида, на вершине которой находятся Конституция и законы. На практике, на наш взгляд, возникнут вопросы о роли и значении директив Президента. Они ранее и в настоящее время в Конституции не упоминаются. Но в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» директивы отнесены к указам программного характера. На данный момент принято десять директив. Лишь одна, первая директива, изначально утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 14 января 2000 г. № 18. Остальные директивы были оформлены как самостоятельные акты. С учетом пересмотра полномочий Президента и появления в политической системе Всебелорусского народного собрания полагаем, что директивы утратят свою прежнюю роль программного документа.

В ст. 89² Конституции определено, что в состав ВНС входят делегаты, которые в силу сохранения за ними по общему правилу полномочий в течение срока избранного на пять лет ВНС должны быть наделены не меньшим объемом прав и обязанностей, чем члены Парламента, включая право на обращения, предложения, запросы, прием должностными лицами, наказания и их исполнение, проявление нормотворческой инициативы, отзыв, особенности привлечения к ответственности, досрочное прекращение полномочий и др.

Закон конкретизирует многие положения Конституции о ВНС. На наш взгляд, делегатами ВНС могут быть дееспособные лица, достигшие возраста 21 года. Они должны отве-

чать всем требованиям, установленным для избрания в Парламент. Возрастной ценз, конечно, может вызвать различные оценки. Не исключаем и 18-летний возраст, но исходим из того, что решения ВНС обладают более высокой силой, чем законы, которые могут принимать депутаты Палаты представителей, достигшие 21 года.

Сам термин «делегаты» предполагает, что этих лиц кто-то делегирует в состав ВНС. Вместе с тем действующий Президент и Президент, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки, входят в состав ВНС *ex officio*: на наш взгляд, положения данной статьи следует трактовать так, что они приобретают статус делегатов по должности – делегатов от народа. В силу этих и иных причин они не должны приобретать статус делегата посредством избрания каким-либо органом в состав ВНС.

Делегат Всебелорусского народного собрания принимает участие в работе Всебелорусского народного собрания без отрыва от трудовой (служебной) деятельности.

Коллегиальным органом, обеспечивающим в порядке, установленном законом, оперативное решение вопросов, входящих в компетенцию Всебелорусского народного собрания, является Президиум.

Заседания Всебелорусского народного собрания проводятся не реже одного раза в год. В Конституции указана общая максимальная численность делегатов – не более 1200 человек, но конкретный порядок его формирования должен быть оговорен в законе о ВНС. С учетом предложенной численности делегатов можно утверждать о расширении народного представительства в ВНС как органе государственной власти. За 32 года народное представительство, например, в белорусском Парламенте сократилось начиная с 1990 года с 485 парламентариев до 174.

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. Таким образом, в актах ВНС 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 Б.С.Эбзеевым [13, с. 196–201]. Будет много зависеть от трактовки того, что следует понимать под интересами национальной безопасности. Не исключаем широкий подход к определению данного понятия. Такой вывод можно сделать с учетом разъяснения, данного в утвержденной Указом Президента Республики

Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, в которой национальная безопасность рассматривается как состояние защищенности национальных интересов Республики Беларусь от внутренних и внешних угроз (п. 4). В качестве национальных интересов Концепция предусматривает совокупность потребностей государства по реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства, позволяющих обеспечивать конституционные права, свободы, высокое качество жизни граждан, независимость, территориальную целостность, суверенитет и устойчивое развитие Республики Беларусь (п. 4). То есть при необходимости ВНС может принимать решения по вопросам политической, экономической, научно-технологической, социальной, демографической, информационной, экологической, военной безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, Конституция содержит нормы, которые могут придать новые импульсы работе представительных органов, то есть тех институтов власти, которые наиболее близки к народу. Представительная демократия способна исключить консервацию системы отношений, дать гражданам больше возможностей для самовыражения посредством избрания своих представителей в органы публичной власти, а также органы общественного территориального самоуправления. Обычно в конституциях, включая и белорусскую, выделяют три ветви власти – законодательную, исполнительную, судебную. Каждую из этих ветвей олицетворяют соответствующие органы (система органов). Однако в этой триаде сложно расположить местные Советы депутатов. В Беларуси, как известно, их три уровня [14]. Они не относятся к законодательной ветви власти, тем более к исполнительной ветви. К ней надо относить Парламент (сочетает функции законодательной и представительной ветви власти, являясь коллегиальным органом), а также местные Советы депутатов (на начало 2022 года их 1309) и в настоящее время ВНС. Президент – Глава государства – также является представительным органом народа. Конечно, есть основания для того, чтобы на примере органов местного самоуправления, к которым согласно белорусскому законодательству относятся местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления, рассматривать их как одно из звеньев системы сдержек и противовесов по вертикали.

По существу, можно вести речь о том, что указанные органы составляют представительную ветвь власти. То есть представительная ветвь власти благодаря вносимым изменениям

и дополнениям получает еще один уровень. На факт наличия представительной ветви власти можно было бы в перспективе указать в ст. 6 Конституции.

Какое количество звеньев представительной власти, зависит от политической воли законодателя, так как нет императивного образца относительно их количества. Важно правильно распределить полномочия между различными уровнями публичной власти, обеспечить их разумную автономию, справедливо разрешать возникающие споры между различными уровнями. Представительство в составе ВНС местных Советов депутатов усилит внимание к местным выборам, повысит роль депутатского мандата, активизирует избирательный процесс. Да и делегаты ВНС, сохраняя свои полномочия в течение пяти лет, будут всегда рядом с избирателями в трудовых коллективах, по месту жительства. У них будет возможность взаимодействовать, решать местные и общегосударственные вопросы.

Следует признать, что в процессе обсуждения проекта изменений Конституции, предлагаемых на республиканский референдум, положения о Всебелорусском народном собрании вызвали значительное число споров, высказывались различные мнения от отрицания его необходимости до полной поддержки идеи о функционировании ВНС. Ставились вопросы о том, насколько необходимо включать в его состав представителей исполнительной и судебной власти. Отметим, что, на наш взгляд, представителей этих ветвей власти в составе ВНС будет значительно меньше, чем от Парламента, органов местного самоуправления. Кроме того, такой нестандартный подход, как создание и функционирование ВНС в системе государственной власти, является расширением демократических основ, обеспечением более широкого участия граждан в управлении делами государства. Конечно, привычно только и говорить о трех ветвях власти: законодательной, исполнительной и судебной, подчеркивать (вполне обоснованно) заслуги Дж.Локка и Ш.Монтескье в развитии теории разделения властей. Но Дж.Локк и Ш.Монтескье обращали внимание на важность другого аспекта – взаимодействие властей. Ш.Монтескье писал: «Необходимое течение вещей заставляет все власти действовать согласованно, что нередко упускается из виду» [9, с. 165].

В этом плане участие в работе ВНС представителей исполнительной и судебной власти не нарушает концепцию разделения властей (концепцию разделения труда), но, наоборот, повышает их ответственность за разумность (конституционную законность) принимаемых решений. Никто не посягает на самостоятельность судов при разрешении конкретных споров.

Подчеркнем главное: в книге Ш.Монтескье основное внимание уделено многообразию законов во всех сферах общества и их «духу» в разных видах деятельности. Поэтому, как отмечает Ю.А.Тихомиров, в настоящее время речь идет о верховенстве права и закона в обществе и государстве, означающем соизмерение всех действий органов, организаций и граждан с правовыми принципами и нормами [15, с. 103].

Профессор Ю.А.Тихомиров обращает внимание на такую важную современную тенденцию правового развития в XX–XXI веках, как конституционализация «государственной и общественной жизни, когда конституция становится основой национальной правовой системы, и эту роль ей предстоит выполнять реально» [15, с. 99]. Анализируя позиции Ш.Монтескье, ученый делает логичный вывод, что новый дух законов – это «введение стабильного «человеческого измерения» всех институтов общества, государства и мирового сообщества. Его идея о разделении властей живет, но нуждается в модификациях. А вот идея духа законов и нынешнего верховенства права требует повышенного внимания» [15, с. 104]. В этом заключается главное, а не в формально-догматичном «разделении» властей.

Не будем останавливаться на тех изменениях, которые не носят принципиального характера, но делают некоторые редакционные

уточнения. В то же время обратим внимание на важную роль переходных и заключительных положений. Там содержатся нормы, обеспечивающие мягкую трансформацию перехода от одного правового состояния к другому, которое определено итогами референдума.

Действия любой власти должны соответствовать ценностной парадигме Конституции, начиная от тех норм, которые содержатся в преамбуле Конституции, и заканчивая нормами конкретного характера. Конституция является правовой основой для проведения экономических, социальных и иных преобразований. Именно по этой причине она при необходимости подвергается изменениям, что и произошло в Беларуси в результате республиканских референдумов.

По своей сути Конституция Республики Беларусь является народной конституцией, направленной на обеспечение баланса интересов государства, общества и отдельного человека. Ее модернизация – важный фактор дальнейшей демократизации государственной жизни, повышения эффективности управления государственными и общественными делами, консолидации общества. Важно сохранить и приумножить на практике конституционные ценности, права и свободы, помня, что у граждан и государства есть взаимные обязанности.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. ЦИК Беларуси утвердил итоги референдума по Конституции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rg.ru>. – Дата доступа: 07.03.2022.
2. Хабриева, Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2007. – 320 с.
3. Лассаль, Ф. О сущности Конституции / Ф. Лассаль // Соч. : в 2 т. – М., 1925. – Т. 2. – 475 с.
4. Авакьян, С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С. А. Авакьян. – 2-е изд. – М. : РЮИД «Сашко», 2000. – 528 с.
5. Василевич, Г. А. Проекты Конституции Республики Беларусь: поиск оптимальной модели (1990–1994 гг.) / Г. А. Василевич // Белорус. гос. ун-т. – Минск : Право и экономика, 2014. – 308 с.
6. Хабриева, Т. Я. Конституционная реформа в современном мире / Т. Я. Хабриева. – М. : Наука РАН, 2016. – 320 с.
7. Василевич, Г. А. Вперед... к Конституции 1978 года? / Г. А. Василевич. – Народная газета. – 1996. – 19 сент.
8. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование : моногр. / отв. ред. В. Е. Чиркин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 656 с.
9. Монтескье, Ш. О духе законов / Ш. Монтескье. – СПб. : Изд. Л. Ф. Пантелеева, 1900. – 798 с.
10. Современные проблемы белорусского законодательства в условиях конституционных преобразований / под общ. ред. Г. А. Василевича [и др.]. – Минск : Амалфея, 2022. – 360.
11. Василевич, Г. А. Проблемы оптимизации конституционного контроля в Республике Беларусь / Г. А. Василевич // Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования : материалы Междунар. конф., посвящ. 20-летию Конституц. Суда Респ. Беларусь (Минск, 27–28 июня 2014 г.) / Конституц. Суд Респ. Беларусь ; редкол.: О. Г. Сергеева [и др.]. – Минск : Белорус. Дом печати, 2014. – 256 с.
12. Василевич, Д. Г. Конституционные основы реализации соматических прав: теория и практика : моногр. / Д. Г. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2021. – 256 с.

13. Эбзеев, Б. С. Народный суверенитет / Б. С. Эбзеев // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) : моногр. / Л. В. Андриченко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации ; ИД «Юриспруденция», 2013. – 592 с.

14. Местное самоуправление в Беларуси и зарубежных странах / Г. А. Василевич [и др.] ; под общ. ред. Г. А. Василевича и Г. Г. Куневича ; Белорус. гос. ун-т. – Минск : Право и экономика, 2022. – 400 с.

15. Тихомиров, Ю. А. О новом «Духе законов» или... прощай, Монтескье? / Ю. А. Тихомиров // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 2 (81). – С. 97–105.

Ключевые слова: модернизация Конституции, правовой статус человека, Всебелорусское народное собрание.

Актуальность и корректность цитирования (использования) нормативных правовых актов Республики Беларусь проверены автором посредством ИПС «ЭТАЛОН» (ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE») на дату поступления статьи в редакцию 11.03.2022.

VASILEVICH G.A.

Novelties of the belarusian Constitution as a factor of sustainable development of the state

The article analyzes new norms which appeared in the Constitution of the Republic of Belarus due to the nation-wide support received at the referendum of February 27, 2022. The role of new constitutional approaches for the expansion of the legal status of citizens, preservation of traditional values, strengthening of the state and people's sovereignty is reflected. Attention is paid to the new paradigm of power relations due to the expansion of the Parliament status and to a certain reduction of the President powers, as well as to the appearance of the All-Belarusian People's Assembly in the political system of society. Other novelties are studied, including the use in Belarus of the positive experience of the Russian Federation in the field of constitutional amendments. Ideas are expressed as to the further development of constitutional legislation.

Keywords: modernization of the Constitution, legal status of a person, All-Belarusian People's Assembly.