

Василевич Г. А.

Заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, член-корреспондент НАН Беларуси

О СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ БЕЛОРУССКОГО ПРАВА В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ 2022 ГОДА И ЕЕ ВЛИЯНИИ НА ПРАКТИКУ

Аннотация. Анализируются изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция) в результате проведенного 27 февраля 2022 г. референдума. Обращается внимание на изменившуюся правовую пирамиду актов: иерархия нормативных правовых актов претерпела некоторые изменения, которые следует учитывать. Отмечается множество позитивных моментов, появившихся в Основном Законе, среди которых указывается прямое действие конституционных норм, расширение полномочий Конституционного Суда, включая предоставление ему права толковать Конституцию. Уделено внимание статусу актов Всебелорусского народного собрания. Высказаны суждения и предложения по возможным направлениям реализации конституционных новелл.

Ключевые слова: Конституция, верховенство Конституции, источники права, система актов законодательства.

Введение. Изменения и дополнения Конституции (далее – изменения), осуществленные в результате референдума 27 февраля 2022 г., существенно переформируют систему источников белорусского права. Это является отражением корректировки статуса государственных органов – Президента, Парламента, Правительства, Конституционного Суда, а также появлением нового института власти – Всебелорусского народного собрания (далее – ВНС).

Основная часть. Традиционно в качестве источников белорусского права, подлежащих обязательному применению, рассматриваются нормативные правовые акты, международные договоры [1], некоторыми авторами – судебные прецеденты и даже наряду с ними административные прецеденты. Что же изменилось в результате референдума 27 февраля 2022 г., какая складывается новая парадигма источников права?

Конституция как была, так и осталась актом, обладающим более высокой юридической силой, чем иные правовые акты. Сейчас это закреплено

в ст. 7 (ранее – ст. 137 Конституции). Новым является подход, сформулированный в ст. 7, согласно которому здесь отсутствует положение о соотношении законов и актов Главы государства, что ранее было присуще ст. 137. Появилось важное указание в ст. 7: Конституция имеет прямое действие на всей территории Республики Беларусь. Против такой формулировки трудно возражать, автор данной статьи более двадцати лет назад подчеркивал именно такой характер действия Основного Закона даже без специального указания на это [2]. Такого рода позиция о непосредственном действии конституционных принципов и норм часто подчеркивается в российской научной литературе [3].

Указание на прямой характер действия Конституции вносит ясность в вопрос о приоритете норм, когда в текущем законодательстве обнаруживаются противоречащие Основному Закону положения, в том числе выявляются пробелы или иные дефекты. Вместе с тем возникает проблема относительно того, всегда ли можно делать такой вывод (о предпочтении в пользу конституционной нормы и тем самым ее прямом действии), кто вправе так поступить и какие последствия могут наступить в результате ошибочной оценки о необходимости прямого применения норм Основного Закона. Полагаем, что здесь существует определенный риск ошибки со стороны правоприменителя (гражданина, субъекта хозяйственной деятельности, органов государства, местного самоуправления и др.). Конечно, он явно снижается, если есть очевидное расхождение между конституционной нормой и нормой акта текущего законодательства. Но даже для такого варианта необходимо формировать соответствующим образом правоприменительную практику.

Ведь у нас были примеры явного противоречия между нормами указанных источников и, к сожалению, практика шла по пути применения правил, содержащихся в законах. Так, согласно ст. 27 Конституции установлен запрет на принуждение давать показания и объяснения против самого себя, членов своей семьи и близких родственников. То есть акцентировано внимание на конституционном запрете принуждения. Вопреки этому в течение нескольких лет в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Беларусь запрещалось допрашивать указанных лиц, даже при их желании дать свидетельские показания. В то же время неверная трактовка содержания ст. 27 Конституции Конституционным Судом привела к тому, что он не предусмотрел обязанность законодателя на установление уголовной ответственности близких родственников, членов семьи преступника за несообщение о подготовке актов терроризма, иных деяний, способных повлечь гибель людей, причинение вреда их здоровью. Акты терроризма, угрозы их совершения, иные преступления, влекущие гибель людей, особенно массовую, когда преступник совершает убийства, например, в учебном заведении, по месту

работы, в общественном транспорте, обуславливают более пристальное отношение к субъектам уголовной ответственности. Согласно ч. 1 ст. 406 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК Республики Беларусь) недонесение (в УК Российской Федерации используется более корректный термин – несообщение) о достоверно известном совершенном особо тяжком преступлении либо о достоверно известном лице, совершившем это преступление, или о месте нахождения такого лица наказывается общественными работами, или штрафом, или арестом. В соответствии с ч. 2 недонесение о достоверно известном готовящемся тяжком или особо тяжком преступлении наказывается штрафом, или исправительными работами на срок до двух лет, или арестом, или ограничением свободы на срок до двух лет, или лишением свободы на тот же срок.

В примечании к данной статье белорусским законодателем установлен более широкий круг лиц, которые не подлежат уголовной ответственности за недонесение о преступлении, а именно: не только члены семьи и близкие родственники лица, совершившего преступление, но и священнослужитель, узнавший о преступлении на исповеди, а также защитник, узнавший о преступлении во время исполнения своих профессиональных обязанностей.

Анализ упомянутой выше статьи УК Республики Беларусь и складывающихся реалий позволяет высказать мнение о необходимости введения ответственности за несообщение о преступлении для близких родственников, членов семьи преступника, если в результате его совершения наступила гибель людей либо осуществляется приготовление к нему. То есть приоритет в данном случае нами отдается положениям ст. 24 Конституции, закрепляющей право на жизнь.

В юридической литературе отмечается, что наказание родственников в этих случаях не приводит к достижению целей уголовного закона, ибо общепредупредительная роль наказания крайне незначительна, имеет слабое мотивационное значение [4, с. 88].

При всем уважении к данной позиции, заметим, что когда идет речь хотя бы о жизни одного человека, то даже «незначительность» предупредительных мер очень важна. В этом плане уместен пример ФРГ. Уголовное законодательство этой страны освобождает от ответственности только того гражданина, который старался удержать родственника от совершения деяния или предотвратить наступившие последствия [5, с. 25].

Позволяет ли внести коррективы в Уголовный кодекс Конституция? Полагаем, что позволяет, если анализировать ее статьи во взаимосвязи.

Законодатель, закрепляя гарантии прав и свобод граждан, устанавливая их ограничения или определяя какие-либо особенности их защиты, должен исходить из оценки значимости того или иного права в общей системе

конституционных прав и свобод, придерживаясь такого сбалансированного подхода, чтобы реализация каких-либо прав граждан не влекла необратимые последствия и причинение существенного ущерба другим правам, особенно тем, которым придается приоритетное значение. На это было обращено внимание вначале в Особом мнении автора к заключению Конституционного Суда Республики Беларусь от 19 декабря 1994 г. «О соответствии Конституции примечания к статье 177 Уголовного кодекса Республики Беларусь» [6], а затем в Заключении Конституционного Суда Республики Беларусь от 25 марта 1999 г. № 3-77/99 «О толковании Заключения Конституционного Суда Республики Беларусь от 19 декабря 1994 г. "О соответствии Конституции примечания к статье 177 Уголовного кодекса Республики Беларусь"». Несообщение (недонесение) о преступлении согласно уголовному законодательству может выражаться как в недонесении о готовящемся преступлении, так и в недонесении о достоверно известном уже совершенном преступлении. При этом степень общественной опасности дононосительства зависит не только от тяжести преступления, о котором не сообщено в соответствующие органы, но и от характера совершаемого дононосителем бездействия. При сообщении о готовящемся преступлении имеется реальная возможность предотвратить его совершение, предупредив тем самым причинение вреда охраняемым законом объектам, а недонесение о подготовке преступления препятствует формированию порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод человека. Имеет значение соблюдение дифференцированного подхода к установлению ответственности за указанное недонесение и недонесение о совершенном преступлении, когда вредные последствия уже наступили.

Может быть несколько вариантов изменений Уголовного кодекса. Например, можно установить ответственность близких родственников и членов семьи за несообщение об особо тяжких преступлениях, влекущих или повлекших гибель людей. Более мягкий вариант: поиск законодателем такого решения вопроса об ответственности за несообщение о преступлении, согласно которому близкие родственники или члены семьи лица, готовящегося совершить особо тяжкое, опасное для жизни людей преступление, не подлежат бы ответственности лишь в тех случаях, когда сообщение об этом факте не могло быть осуществлено иначе как путем дачи объяснений и показаний, направленных непосредственно против лица, готовящегося совершить преступление. То есть, например, можно не требовать от близкого родственника (члена семьи) сообщения, кто готовит акт терроризма, но он обязан сообщить о месте нахождения взрывного устройства в целях его обезвреживания.

Борьба с особо тяжкими преступлениями, особенно с террористическими проявлениями, заслуживает некоторого переосмысления устоявшихся догм.

Таким образом, проблема обеспечения прямого действия Конституции важна, но ее решение может быть непростым. Поэтому в силу неочевидности расхождений между конституционным текстом и положениями актов законодательства желательно выяснить официальную позицию компетентных государственных органов, должностных лиц (Конституционного Суда, Парламента, который сохранил право толковать свои акты, представителей министерств, иных субъектов власти). Во избежание здесь каких-либо недоразумений, в частности, необходимо более определенно изложить положения ст. 69 Закона «О нормативных правовых актах» в целях защиты прав лиц, получивших соответствующее разъяснение по интересующему их вопросу. Ранее складывавшаяся практика, на наш взгляд, вызывала обоснованные возражения, например, получив официальный ответ субъект хозяйственной деятельности мог быть привлечен к ответственности, хотя действовал в соответствии с полученным письменным разъяснением должностного лица [7].

В Конституции сохранилась прежняя оценка места и роли международных договоров Республики Беларусь: они обладают более высокой силой, чем законы и иные акты текущего законодательства. К такому выводу можно прийти на основе анализа ст. 8 и 116¹ обновленного текста. Хотя более четко эти вопросы ранее были решены в ст. 116 Конституции [8].

Отметим, что среди предмета проверки Конституционного Суда не указаны решения Всебелорусского народного собрания. С одной стороны, в ч. 1 ст. 116 определено, что контроль за конституционностью нормативных правовых актов в государстве посредством конституционного судопроизводства осуществляет Конституционный Суд, а с другой – в ст. 116¹, где детализируется предмет конституционного контроля, акты ВНС не указаны. В связи с этим может возникнуть вопрос о соотношении ставших обязательными для Республики Беларусь международных договоров и решений Всебелорусского народного собрания по вопросам основных направлений внутренней и внешней политики, военной доктрины, концепции национальной безопасности. Полагаем, что в силу существующего в международных отношениях и вытекающего из ст. 8 Конституции принципа добросовестного исполнения международных договоров приоритетом обладают международные договоры и в этом случае.

Существенно новым является решение в Конституции вопроса о соотношении законов и актов Президента. Президент утрачивает право издания декретов. В соответствии со ст. 85 Конституции Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. При этом указы и распоряжения не должны противоречить законам. Это совершенно меняет

сложившуюся ранее пирамиду правовых актов. Автор данной статьи в процессе работы над проектом изменений и дополнений Конституции полагал необходимым предусмотреть, чтобы законы и указы находились на одном уровне по своей юридической силе: каждый из субъектов власти (Парламент и Президент) реализует свои полномочия посредством издания присущих ему актов. В случае коллизии спор о верховенстве этих актов мог бы разрешаться Конституционным Судом. Сейчас в отличие от ранее действовавшей нормы в Конституции прямо не сказано о праве Конституционного Суда проверять на соответствие законам указов Президента. Этот вопрос следует разрешать на основе анализа совокупности норм Конституции.

При подготовке новой Конституции Республики Беларусь в течение 1990–1994 гг. было несколько ее вариантов. Обычно в проектах ограничивались указанием на то, что все акты должны соответствовать Конституции. И лишь, начиная с проекта, подготовленного по состоянию на 11 марта 1993 г., помимо верховенства Конституции, также указывалось, что в случае расхождения нормативного акта с законом приоритетом обладает закон [9, с. 205].

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 о нормативных правовых актах директивы отнесены к указам программного характера. На данный момент принято десять директив. Лишь одна, первая директива, утверждена указом. Остальные директивы были оформлены как самостоятельные акты. С учетом пересмотра полномочий Президента и появления в политической системе Всебелорусского народного собрания предполагаем, что директивы утратят свою прежнюю роль программного документа.

В некоторых случаях утверждается, что Конституция в основном сводит полномочия Президента к решению вопросов правоприменительного характера. При этом ссылки делаются на ст. 84 Конституции. Но, во-первых, в самой этой статье есть ряд полномочий, предполагающих принятие решения нормативного характера (см. п. 5, 7, 20, 22, 30), а во-вторых, мощную правовую основу для его нормотворческой деятельности имеет ст. 79, позволяющая ему действовать в сфере нормотворчества достаточно автономно, не дожидаясь принятия закона. Даже если Парламент после издания указа примет по соответствующей тематике закон, то есть возможность наложить на него вето, которое, конечно, может быть преодолено, но трудности законодательно это составит. Кроме того, при разрешении спора о компетенции в области нормотворчества следует учитывать природу президентской власти.

С появлением в Конституции такого мощного по своим полномочиям органа, как Всебелорусское народное собрание, есть основания утверждать, что его акты идут вслед за Конституцией и международными договорами Республики Беларусь, ставшими для нее обязательными.

Исходя из положений Конституции о статусе Всебелорусского народного собрания, следует вывод о том, 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 его функционировании, уделить особое внимание повышению его авторитета среди граждан.

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 [10, с. 196–201].

Будет многое зависеть от трактовки того, что следует понимать под интересами национальной безопасности. Не исключен широкий подход к определению данного понятия. Такой вывод можно сделать с учетом разъяснения, данного в утвержденной указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2000 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.

Судя по содержанию ст. 89⁵ Конституции Всебелорусское народное собрание может отменять правовые акты, на наш взгляд, в том числе правоприменительного характера, а также иные решения государственных органов и должностных лиц, за исключением актов судебных органов (к ним можно отнести постановления пленумов Верховного Суда, решения судов по конкретным вопросам, акты Конституционного Суда).

Учитывая периодичность проведения ВНС, значительную роль в реализации его полномочий будет играть Президиум Всебелорусского народного собрания. Полагаем, что было бы уместно в Законе о Всебелорусском

народном собрании предусмотреть, какие вопросы решаются исключительно на его заседаниях, а какие Президиумом. Здесь определенным ориентиром может быть Закон о Совете Министров Республики Беларусь, в котором определены вопросы, которые обязательно рассматриваются Правительством, а остальные могут быть разрешены Президиумом Совета Министров. На наш взгляд, исключительно в компетенции Всебелорусского народного собрания должны находиться полномочия, предусмотренные в пп. 1, 2, 7. Конечно, более определенно эти вопросы будут решены в Законе о Всебелорусском народном собрании.

В ряде источников нормативного правового характера особая роль теперь принадлежит Конституционному Суду, в частности его актам о толковании Конституции. Данные акты таким образом занимают общую позицию с конституционным текстом.

Затронем еще один вопрос: о соотношении нормативных правовых актов государственных органов и решений референдумов, например республиканских. В литературе этому вопросу уделялось внимание. Безусловно, необходимо учитывать положения ст. 3 Конституции о том, что народ является единственным источником государственной власти и носителем суверенитета Республики Беларусь, а также доктринальные источники, в которых раскрывается идея народного суверенитета. Но при этом надо иметь в виду разновидности референдумов, например принятых на них императивных решений и консультативных, а также содержание ст. 77 Конституции, предусматривающей возможность делегирования народом права иному субъекту власти изменять принятые на референдуме решения. Поэтому решения республиканских референдумов в одних случаях (когда речь идет об императивных референдумах) могут возвышаться над законодательными актами (сюда предлагаем относить законы и решения ВНС), а в других – таким статусом могут не обладать (когда принято консультативное решение или делегированы права государственному органу на изменение решения референдума и это право реализовано).

Заключение. Отметим, что после вступления в силу изменений и дополнений Конституции, внесенных в результате референдума 27 февраля 2022 г., выстраивается новая иерархия нормативных правовых актов, в которой законы и указы сохраняют свое влияние на развитие правовой системы, в рамках которой приобретают доминирующее значение после Конституции и международных договоров Республики Беларусь решения Всебелорусского народного собрания. С учетом наделения Конституционного Суда правом толкования Конституции, закрепления в ней принципа прямого действия, на наш взгляд, необходимо двигаться к признанию судебных, а в перспективе и административных прецедентов в качестве источников права. В ус-

ловиях развития информационного общества это вполне посильная задача. Их роль состоит в обеспечении равенства всех перед законом и судом. Прецеденты в нашей правовой системе должны иметь подзаконный характер. Лишь акты Конституционного Суда идут вслед за Конституцией, имеют более высокую юридическую силу, чем законодательные и подзаконные акты.

Формирование новых подходов к определению иерархии нормативных правовых актов должно осуществляться с учетом заключительных и переходных положений.

Список цитированных источников:

1. Василевич, Г. А. Источники белорусского права / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич. – Минск : БГУ, 2016. – 263 с.
2. Василевич, Г. А. Конституция – нормативно-правовой акт прямого действия / Г. А. Василевич // Судовы веснік. – 1995. – № 1. – С. 2–6.
3. Хабриева, Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации / Т. Я. Хабриева. – М. : Норма, 2019. – 245 с.
4. Барков, А. В. Уголовный закон и раскрытие преступлений / А. В. Барков. – Минск : Изд-во БГУ, 1980. – 112 с.
5. Сабатов, С. А. Несообщение о преступлении в законодательстве зарубежных стран / С. А. Сабатов // Полицейская и следственная деятельность. – 2019. – № 1. – С. 23–28.
6. Особое мнение относительно заключения Конституционного Суда Республики Беларусь от 19 декабря 1994 года по делу «О соответствии Конституции примечания к статье 177 Уголовного кодекса Республики Беларусь // Василевич, Г. А. Конституция. Человек. Государство / Г. А. Василевич : в 2 кн. – Минск : Право и экономика, 2001. – Кн. 2. – С. 221–225.
7. Василевич, Г. А. Роль юридической науки в устранении пробелов, противоречий и иных дефектов в законодательстве / Г. А. Василевич // Право.by. – 2019. – № 6. – С. 33–40.
8. Васілевіч, Г. А. Міжнародныя дагаворы ў сістэме крыніц права Рэспублікі Беларусь / Г. А. Васілевіч // Весці Акадэміі навук Беларусі. – 1996. – № 3. – С. 23–28.
9. Василевич, Г. А. Проекты Конституции Республики Беларусь: поиск оптимальной модели (1990–1994 гг.) / Г. А. Василевич ; Белорусский государственный университет. – Минск : Право и экономика, 2014. – 308 с.
10. 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. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; ИД «Юриспруденция», 2013. – 592 с.

Дата поступления в редакцию: 22.03.2022.