
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Конституционное развитие Республики Беларусь

Г. А. ВАСИЛЕВИЧ*

Первые Конституции БССР. За всю историю развития Беларуси как самостоятельного независимого государства было принято пять Конституций (в 1919, 1927,¹ 1937,² 1978³ и 1994 гг.⁴). За исключением последней все они носили явно классовый характер, закрепляли лишь одну господствующую идеологию, исключали многопартийность, многообразие форм собственности — все было подчинено интересам коммунистического строительства. Одним из недостатков текстов конституций было то, что в них, как правило, не получали отражения положения важнейших международных документов о правах и свободах человека и гражданина, не закреплялся принцип разделения властей, многие нормы носили декларативный характер, не имели прямого, непосредственного действия на практике, порой подконституционные акты имели реальное преимущество перед Конституцией.

В 90-е годы остро назрела проблема принятия новой Конституции, базирующейся на общечеловеческих ценностях, опыте конституционного строительства стран с устойчивым развитием. История подготовки проекта новой Конституции интересна и весьма поучительна.

22 июня 1990 г. Верховный Совет Республики Беларусь принял решение об образовании Конституционной комиссии,⁵ полный состав которой был определен 20 июля 1990 г.⁶ В нее вошли 61 депутат и 13 специалистов в области права (ученые и практики). В рамках Конституционной комиссии сразу были образованы две рабочие группы, готовившие альтернативные проекты. После их подготовки на совместном заседании рабочих групп было решено предложить Верховному Совету единый текст проекта. Он был готов уже к середине 1991 г. Впервые рассмотрен на седьмой сессии Верховного Совета в

* Доктор юрид. наук, профессор, Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь.

© Г. А. Василевич, 2000

¹ *История советской Конституции в документах 1917–1956* / Сост. А. А. Липатов, Н. Т. Савенков; Под общ. ред. и с предисл. С. С. Студенкина. М., 1957. С. 187–190, 589–603.

² *Конституция* (основной закон) Белорусской Советской Социалистической Республики Минск, 1938.

³ *Конституция* (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики: Принята на внеочередной девятой сессии Верховного Совета БССР девятого созыва 14 апр. 1978 г., с изм. и доп., внесенными законами БССР от 21 июня 1979 г. и 27 окт. 1989 г. Минск, 1989.

⁴ *Конституция Республики Беларусь*. Минск, 1994.

⁵ СЗ БССР. 1990. № 18. Ст. 295.

⁶ Там же. № 22. Ст. 412.

ноябре 1991 г. Проект был одобрен в первом чтении, было принято решение о его опубликовании в печати для народного обсуждения (всего выступило 18 депутатов, лишь один высказался против опубликования проекта для народного обсуждения, полагая, что это преждевременно). Обсуждение проекта было достаточно острым.

Как на этой сессии, так и на последующих узловыми, спорными оставались вопросы о форме правления (президентская или парламентская республика); о профессиональном статусе депутатов (т. е. работают ли они в парламенте на постоянной основе или совмещают депутатскую деятельность с выполнением иных обязанностей); о государственности белорусского языка; об административно-территориальном устройстве. Сколько шла работа над текстом, столько же и витала идея вынесения на референдум спорных положений, а то и в целом Конституции с тем, чтобы правоту в споре определил народ.

Полагаю, что подготовку текста Конституции вполне можно было завершить в течение 1991 — первой половины 1992 г., каких-то серьезных концептуальных изменений он после 1992 г. не претерпел. Однако, к сожалению, этот процесс явно затянулся. Интересно было обнаружить, что принятая в мае 1992 г. Конституция Туркменистана⁷ весьма похожа структурно и содержательно на тот вариант белорусской Конституции, который был подготовлен в 1991 г. Могу заверить, что в нашей рабочей группе проект Конституции Туркменистана отсутствовал.

В октябре 1992 г. проект Конституции, подготовленный с учетом предложений, высказанных депутатами на седьмой сессии, а также граждан в ходе народного обсуждения, был внесен для рассмотрения на десятой сессии Верховного Совета. К этому времени в Конституционную комиссию поступило около семи тысяч предложений и замечаний от отдельных граждан, трудовых коллективов, общественных объединений.

Работа над проектом Конституции в это время проходила на фоне инициирования референдума по вопросу о необходимости роспуска Верховного Совета и проведения осенью 1992 г. выборов в высший орган государственной власти на основании закона о выборах, проект которого был внесен оппозицией БНФ в Верховном Совете.

Как известно, Верховный Совет 29 октября 1992 г. отклонил предложение о проведении референдума,⁸ после чего даже в самом парламенте стали раздаваться голоса о том, что Верховный Совет стал нелегитимным, утверждалось, что воля народа превыше всего. Надо признать, что у парламента были правовые основания для принятия такого решения, так как прежняя Конституция это допускала. Для того чтобы учесть опыт и в будущем исключить подобную ситуацию, в проект Конституции рабочей группой специально было включено положение о том, что если инициатива о проведении референдума исходит от граждан (не менее 450 тыс.) или главы государства, то парламент обязан назначить референдум. (Как выполнялось это конституционное требование, видно на примере референдумов 1995 и 1996 гг.) В тот же день, 29 октября 1992 г., Верховный Совет принял постанов-

⁷ *Новые Конституции стран СНГ и Балтии*: Сб. док. Вып. 2. М., 1988. С. 227–268.

⁸ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь (далее — Ведомости ВС РБ). 1992. № 26. Ст. 462.

ление, в котором заявил о необходимости ускорения конституционных преобразований в Республике Беларусь.⁹ Была отмечена необходимость принятия новой Конституции не позднее 1993 г. и проведения в марте 1994 г. выборов в новый высший орган государственной власти. Данное решение никем не отменялось, однако оно не было выполнено, и полномочия парламента после заявленной даты (март 1994 г.) продолжались еще два с половиной года. Правда, странно, что многие голосовавшие за это решение сейчас упрекают Президента в сохранении им по итогам референдума 1996 г. своих полномочий еще на два года. Более того, даже назначая выборы в 1995 г., Верховный Совет, полагая, нарушил требования Конституции, назначив выборы вместо февраля-марта на май 1995 г., что позволило ему в конце концов почти год еще оставаться у власти даже сверх отведенного пятилетнего срока.

Впервые на постатейное голосование проект был предложен на двенадцатой сессии Верховного Совета. С 19 мая по 7 июля 1993 г. было принято полностью около 70 статей и частично 19 статей. Верховный Совет действительно сделал огромный шаг на пути к принятию нового Основного Закона. В этой связи диссонансом выглядело предложение тогдашнего Председателя Верховного Совета С. Шушкевича принять новую Конституцию не на референдуме, что всегда в мире считалось высшей степенью легитимности и к чему власти прибегают в моменты острого противостояния (например, путем референдума Конституции приняты в последнее время в России, Румынии, Таджикистане, Казахстане, Польше, Эстонии, некоторых восточных землях объединенной Германии), а Конституционной ассамблеей — специально создаваемым органом, который бы подменил парламент в данном случае. В сентябре 1993 г. такое предложение С. Шушкевичем было официально внесено, однако вполне резонно не было поддержано депутатами.

Завершила работу над текстом Конституции тринадцатая сессия, начавшая свою работу в ноябре 1993 г. Интересно, что тогда же было «открыто» голосование путем именных бюллетеней по отдельным положениям проекта (разделы «Законодательная, исполнительная и судебная власть», «Местное управление и самоуправление»). Такое голосование проводилось в течение нескольких дней. После того, как за принятие названных разделов путем сбора именных бюллетеней высказалось квалифицированное большинство депутатов, появилась надежда, что принятие Конституции может состояться в самое ближайшее время. Хотя небезынтересно будет знать, что в феврале 1994 г. Верховный Совет внес дополнения в ст. 97 Конституции 1978 г., согласно которым он мог на определенный срок передавать осуществление своих отдельных полномочий Совету Министров.¹⁰ Кстати, такая неконкретная запись в Конституции о возможности делегирования полномочий представительного органа исполнительному органу лично у меня, работавшего в то время заведующим юридическим отделом парламента, вызывала отрицательную оценку. Это решение даже нельзя сравнить с существующим в действующей редакции Конституции положением о возможности парламента делегировать Президенту права на издание декретов.

⁹ Там же. Ст. 463.

¹⁰ Там же. 1994. № 12. Ст. 175.

В целом Конституция была принята 15 марта 1994 г., опубликована 30 марта и с этого дня вступила в силу.

Частое обновление основных законов — дело нежелательное: такой факт свидетельствует о нестабильном развитии государства либо недостатках Основного Закона. Обычно в качестве примера устойчивости Конституции приводят США, где Основной Закон был принят в 1787 г. и действует уже более двухсот лет. Хотел бы отметить, что стабильность Конституции США заключается не только в минимуме конституционной регламентации (определены структура высших органов государства, их взаимодействие, система сдержек и противовесов, а также закреплены права человека), но и в гибком толковании конституционных норм, осуществляемом Верховным Судом. Тексты толкования давно превзошли текст самой Конституции, представляющей вначале всего пять страниц. Благодаря интерпретации (толкованию) Конституции ее нормы органично «вписываются» в складывающуюся реальность, при этом учитываются политические, экономические и социальные изменения в обществе. Свыше 100 лет действуют Конституции и в некоторых европейских государствах — Норвегии, Швейцарии. Правда, можно сослаться и на историю Франции, где за последние два столетия было принято шестнадцать конституций.

Общепризнанным считается факт, что Конституция составляет ядро правовой системы, она является базой для развития всего законодательства. Не случайно второе сопутствующее название Конституции — Основной Закон. Сейчас это название содержится лишь в преамбуле Конституции.

Отличительными признаками нового Основного Закона Беларуси являются: 1) деидеологизированный характер; 2) закрепление в качестве экономической основы многообразия форм собственности; 3) установление равенства государства и гражданина, наличие у них взаимных обязательств; 4) закрепление в качестве вектора для развития текущего законодательства приоритета общепризнанных принципов международного права; 5) разделение и взаимодействие властей; 6) прямой характер действия норм Конституции.

«Демократия в Республике Беларусь, — гласит ст. 4 Конституции, — осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. Идеология политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан». В хорошо известной ст. 6 (в Конституции 1978 г. закреплялась руководящая и направляющая роль компартии) сейчас речь идет о функционировании государственного механизма на основе принципа разделения властей. В Основном Законе, исходя из отказа от заранее данной идеологической направленности, как и в конституциях цивилизованных стран, не говорится о строительстве социализма, коммунизма или капитализма. Подчеркивается (ст. 13) равенство всех форм собственности и их защита.

В новой Конституции нашли отражение политические и социально-экономические перемены, предусмотрена программа совершенствования демократии, гарантии прав и свобод.

По предыдущей Конституции Беларуси государство имело явно выраженный тоталитарный характер. Начиная с 1989 г. прежнюю Конституцию приходилось непрерывно обновлять, причем не только отдельные статьи, но и разделы, и главы. Прежде всего речь идет об основах общественного строя

Беларуси, положениях, касающихся организации и деятельности органов государственной власти, статуса политических организаций. Раздел же о правах и свободах граждан оставался до принятия новой Конституции практически неизменным и отражал патерналистский характер государства.

Конституция 1978 г. в 90-е годы стремительно превращалась в архаичный документ. Это в решающей мере обуславливалось тем, что в конце 80-х — начале 90-х годов в общественном сознании с новой силой встала проблема обретения республиками бывшего СССР государственного суверенитета, устранения монополии одной партии на власть, утверждения политического и экономического плюрализма. Совершенно иначе воспринимались ценности демократии, права и свободы граждан, роль государства в их обеспечении. Все чаще политики обращались к таким важнейшим документам, как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и т. п., многие принципиальные положения которых даже не упоминались в прежней Конституции.

Огромное значение для принятия новой Конституции имела Декларация о государственном суверенитете,¹¹ которую мы из 15 бывших союзных республик приняли восьмыми, т. е. в золотой середине. (К этому времени были приняты декларации Эстонии, Латвии, Литвы, Грузии, России, Молдовы, Украины.) Декларация решила вопрос о власти, так как, объявив суверенитет республики, закрепила обязанность государства охранять и защищать национальную государственность белорусского народа. Демократической была запись о том, что лишь насильственные действия против национальной государственности, от кого бы они ни исходили, могут преследоваться по закону. Как и в Конституции 1978 г., в Декларации было закреплено, что единственным источником государственной власти является белорусский народ. Однако в отличие от Основного Закона в ней подчеркнуто, что полномочия народа реализуется не только через представительные органы, но и непосредственно. Весьма далекие последствия имела запись в Декларации положения о том, что право выступать от имени всего народа республики имеет исключительно Верховный Совет Республики Беларусь. По существу, эта норма и предварительная работа над ней предопределили соответствующие коррективы ст. 6 и 7 Конституции, где речь шла о руководящей роли КПСС. Безусловно, что в демократическом государстве народ может говорить сам либо от его имени могут говорить представительные органы (парламент, Президент).

Декларация определила соотношение властных полномочий Союза и республики. Ранее существовавшая пирамида была перевернута: теперь на территории Республики Беларусь имели верховенство не Конституция и законы СССР, а Конституция и законы республики. Эта запись в будущем во многом явилась юридической основой для решения судьбы федеративного государства. В Декларации имелись и другие важные положения, которые предопределяли содержание будущего проекта новой Конституции Беларуси: о гражданстве, о разделении властей, о собственных вооруженных силах, финансово-кредитной системе, о тенденции к нейтралитету и безъядерности.

¹¹ СЗ БССР. 1990. № 22. Ст. 436.

Стремление к обретению государственного суверенитета, созданию условий для достойного и свободного развития личности означало, что именно на Конституции республики должна строиться вся система правового регулирования. Это усиливало ее значение, изменяло функции Основного Закона. Конституция 1978 г. таким требованиям не отвечала. Кроме того, она была идеологизированной, не обеспечивала свободного развития личности, ставила в неравное положение государство и гражданина, в ней отсутствовали другие важные принципы, характерные для существования правового демократического государства (например, разделение властей, приоритет общепризнанных принципов международного права и др.).

Конституция любого государства, в том числе и белорусского, ставит и решает фактически три группы проблем: 1) регламентация института прав и свобод; 2) создание нового государственного механизма; 3) разработку нового права, создание новой судебной системы, которая должна пресекать возможный произвол власти.

С принятием новой Конституции главными задачами являются формирование конституционной практики, отвечающей букве и духу Основного Закона, обеспечение непосредственного действия Конституции, ее единообразного применения. Нужно сделать все, чтобы юридическая и фактическая конституции совпадали.

К сожалению, приходится констатировать, что для нас более характерны традиции правового нигилизма, которые нельзя быстро искоренить. Если еще в Великой хартии вольностей 1215 г. было закреплено право выезда из страны и въезда в страну, то у нас не только живы воспоминания об институте прописки, но он еще существует. (Новая Конституция определяла сроки принятия закона по данному вопросу.) Наша недавняя история отличается отсутствием свободы мысли, совести, убеждений, свободы передвижения, неприкосновенности собственности, деформациями в пользу коллективистского начала и рядом других отрицательных аспектов. Многие Президенту и парламенту нужно создавать заново, причем это касается не только экономики, но и духовной сферы, культуры. Утверждение прав личности становится, с одной стороны, важнейшим стимулом деятельности государства, а с другой — ограничителем его власти.

Около 50 % статей Конституции посвящены правам и свободам. Дальнейшее их развитие, наполнение новым содержанием, их гарантированность — задача всех государственных органов, в том числе судов. Необходимо с учетом новой Конституции и закрепленных в ней принципов дать классификацию прав и свобод. Вычленение их в ту или иную группу позволит найти в них общее и особенное, определить стратегию их развития и защиты.

Конституция Республики Беларусь, на наш взгляд, различает права человека и гражданина. Представляется, что предметом особой заботы государства в первую очередь должны стать неотъемлемые, неотчуждаемые права человека, иными словами, те, которые изначально не носят нормативного характера, не дарованы государством, а, наоборот, государство в этой сфере имеет ограничения (право на жизнь, а неприкосновенность, свободу передвижения, свободу убеждений и др.). Именно естественные права выступают в качестве критерия прав позитивных, т. е. исходящих от государства и закрепляемых в нормативных актах.

В области обеспечения неотъемлемых прав человека должны быть в первую очередь сосредоточены усилия на скорейшем достижении международных стандартов. Это тем более необходимо в силу нашего стремления в Совет Европы.

Верховный Совет, принимая в марте 1994 г. Конституцию, совершил революцию, закрепил в ней принцип разделения властей, тем самым лишив себя монополии на власть, которой он юридически обладал с июня 1990 г. По существу, можно говорить о демонополизации власти. Однако мало провозгласить данный принцип, необходима его реализация на практике. Прошедший период показал, что на этом пути возникло много трудностей и проблем, истоки которых кроются не только в стремлении Президента занять свою нишу в политической системе. Юридически парламент до марта 1994 г. вправе был принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, находящийся в ведении Республики Беларусь, что он часто и делал, вторгаясь в компетенцию исполнительной власти, на вершине которой был тогда Совет Министров.

Безусловно, оптимальным было бы проведение сразу после принятия Конституции не только выборов Президента, но и выборов в Верховный Совет. В государстве была бы совершенно иная атмосфера. В итоге вместо обещанных выборов сразу после принятия Конституции они были назначены на столь «неудачный» срок — 14 и 28 мая 1995 г., что парламент не был сформирован. Хотел бы подчеркнуть, что даже в годы жесткой однопартийной системы выборы проводились в феврале-марте. Анализ норм Конституций 1978 и 1994 гг. также позволяет сделать вывод, что выборы следовало проводить не позднее середины февраля 1994 г. Замечу, что смена власти, одного состава парламента другим должна происходить таким образом, чтобы исключить возможное желание кого-либо продлить свое пребывание у власти вопреки требованию Основного Закона. Следовало бы наделить Конституционный Суд правом проверки конституционности проведения выборов, народных голосований. В результате упущений Верховного Совета 12-го созыва темпы конституционных преобразований явно замедлились. Верховный Совет не только «пересидел» лишние девять месяцев, но и не выполнил взятое обязательство принять в течение двух лет законы, указанные в Конституции, и не позволил сделать это новому парламенту. Осталось невыполненным и «удачное» в общем постановление Президиума Верховного Совета «О первоочередных мерах, направленных на реализацию Конституции Республики Беларусь»,¹² в том числе и по вине самого Президиума.

Часто можно слышать: верховенство парламента или диктатура Президента. Истина посредине. Зарубежный опыт свидетельствует, что соотношение сил между двумя институтами непостоянно, но колебания совершаются в определенных границах, с учетом общей расстановки сил.

Необходимо учитывать, что концентрация власти в руках одного органа и есть тирания. Но не следует думать, что речь идет об одном человеке. По утверждению Т. Джефферсона, и 173 деспота (имелось в виду законодательное собрание Вирджинии) могут угнетать так же, как и один.¹³

¹² Ведомости ВС РБ. 1994. № 16. Ст. 265.

¹³ Савельев В. А. Президент и принцип разделения властей: история и современность // США: Экономика. Политика. Идеология. 1992. № 2. С. 43.

Желательно равенство властей. Однако исторический опыт свидетельствует, что даже при наличии для этого конституционной основы в различное время наблюдается доминирование одной из ветвей власти. При создании, например, американской Конституции опасения были в возможном возникновении тирании законодательного органа.

Проблемой, требующей решения, являются не только действия Президента в рамках своих полномочий, но и определение пределов законодательного ведения парламента. Любое его решение должно быть основано на конкретной конституционной норме. Статья 83 Основного Закона в редакции от 15 марта 1994 г. не позволяла Верховному Совету расширять свои полномочия посредством принятия обычного закона. К такому выводу приводит непредвзятый сравнительный анализ ч. 2 ст. 83 и п. 26 ст. 100 Конституции. Однако вопреки этому Верховный Совет, принимая законы, стремился расширить полномочия за счет ограничения власти Президента или Правительства.

Сотрудничеству парламента и Президента могло способствовать более серьезное отношение парламента к вето Президента на принятый закон. В 1994–1996 гг. у нас почти в 100 % случаев вето Президента преодолевалось, и это несмотря на ряд обоснованных возражений Президента относительно расхождения законов и Конституции. Для сравнения: в США лишь около 3 % вето Президента преодолевается конгрессом. Продолжение подобной практики даст Президенту повод все чаще и чаще обращаться к такому институту, как народные голосования.

Конституция сформулировала генеральную схему балансов и противоресов. Однако некоторые оставшиеся пробелы необходимо было восполнить. Например, в Конституции закреплено право парламента определять дату выборов в высший представительный орган, и нет иных органов, которые могли бы поправить позицию депутатов, когда она не основана на Конституции.

Формулировка ст. 7 Конституции, согласно которой государство, все его органы связаны правом, действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней законов, также направлена на обеспечение равенства властей. Эта формулировка исключает, на наш взгляд, правовую основу высказываемой идеи о «диктатуре» закона. Диктатура и есть диктатура. Законодательная и исполнительная власть обязаны соизмерять свои решения в рамках Конституции с правом.

Право и закон нельзя отождествлять, как это делают сторонники этатистского позитивизма. Иначе значение права можно будет придать любому властному решению, сформулированному в процессе законодательной процедуры. Необходимо помнить, что праву всегда присущи признаки справедливости, равенства и свободы, а присущи ли они конкретному закону, иному нормативному акту — зависит прежде всего от законодателя, и законы могут быть действительно удачными и неудачными, «хорошими» и «плохими». Ключевую роль в процессе законотворчества играет адекватность формулирования в виде норм законов и подзаконных актов того права, которое отражает существующие в обществе ценности социальной справедливости, свободы и т. д. Сущность любого правотворческого процесса, в том числе и законодательного, должна быть ориентирована на высокие идеалы. Не следует упускать из виду, что право включает и нормы международного права.

Если стать на точку зрения, что право и закон — понятия тождественные, то какие могут быть претензии к фашистскому или сталинскому государству?

Говоря о хороших и плохих законах, я вовсе не имею в виду иногда пропагандируемый принцип: обязательны только первые, т. е. хорошие, и не следует исполнять вторые, т. е. плохие, законы. Здесь должен действовать важнейший конституционный принцип — признание акта неправовым должно осуществляться уполномоченными органами, если Конституцией не предусмотрен иной механизм действия акта более высокой юридической силы. В переходных положениях Конституции (имеется в виду закон о порядке вступления ее в силу) было предусмотрено, что законы, указанные в Конституции, должны быть приняты в течение двух лет после ее вступления в силу. 30 марта 1996 г. этот срок истек, однако ряд необходимых законов так и не был принят. Необходимо искать выход из сложившейся ситуации. Считаю, что в случае отсутствия либо недостаточности законодательного массива для реализации в полном объеме основных прав и свобод парламенту необходимо активно использовать свое право толкования Конституции, возможно, это не должно касаться уголовно-правовой сферы, где должен действовать закон.

По Конституции правом ее толкования обладает белорусский парламент. Однако за прошедшие годы он лишь раз воспользовался своим правом, что не способствует установлению единообразного применения конституционных норм. Существует ряд критериев, предъявляемых к актам толкования. Один из них — акт толкования — должен адекватно отражать содержание толкуемой нормы. Учитывая, что акт толкования — нормативный акт, он может быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Таким образом обеспечивается, я бы сказал, двойная защита Конституции. В Законе о Верховном Совете определена форма акта толкования Конституции — конституционный закон.¹⁴ В форме закона должны приниматься и решения парламента о толковании обыкновенных законов. Ведь обыкновенный закон вводится в действие после подписания его Президентом, и толковаться этот акт должен не в одностороннем порядке — только парламентом, а с участием Президента, имеющего возможность высказать свою точку зрения по данному вопросу, которая должна быть рассмотрена парламентом. Такой подход будет только способствовать исполнению норм Конституции. Толкование Конституции парламентом уменьшит потребность в ее поправках и сделает Конституцию «живой». Изложенный в переходных положениях Конституции принцип, согласно которому законы и иные нормативные акты до приведения их в соответствие с Конституцией действуют в той части, в какой они не противоречат Конституции, означает, что не требуется отмены акта парламентом или соответствующего решения Конституционного Суда для того, чтобы не применять противоречащую Конституции норму. В этом случае правоприменитель берет на себя риск ответственности за ошибочность решения. Однако это касается актов, принятых ранее принятия Конституции.

Достоинством Конституции является то, что она позволяет исключить существование параллельных исполнительных структур на местном уровне, как это было одно время в России.

Одной из проблем конституционных преобразований и самой ближайшей перспективной задачей является обеспечение прямого действия Консти-

¹⁴ Ведомости ВС РБ. 1995. № 7. Ст. 95, 98; № 8. Ст. 103.

туции. Для нашей предыдущей истории был характерен отрыв Конституции от реальной жизни, считалось, что конституционная норма может действовать лишь тогда, когда в ее развитие принят обыкновенный закон или иной нормативный акт. Такой подход девальвировал Конституцию, не утверждал ее верховенство и авторитет в сознании граждан. Ныне ситуация должна измениться. В Конституции есть множество норм, которые и без какой-либо дополнительной правовой регламентации, разъяснения смысла могут и должны применяться на практике. Одна только норма о возмещении не только материального, но и морального вреда в случае нарушения прав и свобод граждан (ст. 60) способна изменить к лучшему ситуацию, поднять престиж Конституции в глазах граждан. Это касается не только защиты чести и достоинства гражданина, защиты прав потребителя и т. д., но любого случая нарушения прав и свобод, например, в связи с незаконным увольнением, хищением личного имущества и т. д. Иными словами, принципиально изменен подход к определению объема вреда. Ранее у нас более полно было разработано понятие имущественного вреда, и обычно с исками в суд обращались именно по данному поводу. Что касается материального возмещения морального вреда, то подобный вопрос в законодательстве практически не решался. Новая Конституция, как видим, в корне меняет ситуацию.

Прямой характер ее действия будет обеспечен, когда суды общей юрисдикции в своих решениях будут ссылаться на конституционную норму. За десятилетия советской власти такие примеры были исключением, за два года действия новой Конституции ситуация не улучшилась. А ведь согласно ст. 112, если суд при рассмотрении конкретного дела придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции или иному закону, то он принимает решение в соответствии с Конституцией и законом и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным. Однако еще не было случаев, чтобы суды ставили вопрос о признании того или иного акта неконституционным. Для того чтобы сдвинуть дело с мертвой точки, полезно было бы предусмотреть в качестве одного из показателей судебной статистики количество внесенных судами предложений о признании актов неконституционными. Кроме того, принцип соотношения актов с Конституцией следовало распространить и на ратифицированные международные договоры. Необходимо, чтобы основополагающие международные документы, ратифицированные республикой, стали настольными книгами судей, парламентариев, всех, кто представляет государство.

Безусловно, мы только начинаем большую работу по формированию качественно новых отношений между государством и гражданами. Ее успех — залог реального продвижения к демократии. Конституция должна создать для этого надежную основу.

Опыт применения новой Конституции. Полагаю, что многие лица, работавшие над текстом Конституции, исходили не из конъюнктурных соображений, а из необходимости создания такого документа, который стал бы настольной книгой для каждого государственного служащего, депутата, судьи, отдельного гражданина.

Работа над текстом Конституции позволила авторам глубоко понять смысл и содержание ее норм. Действительность же обманула ожидания. Одним из недостатков явилось то, что после принятия Конституции не были

проведены новые парламентские выборы. Это необходимо было сделать, и вот почему. Принцип разделения властей до 30 марта 1994 г. не был конституционно закреплён, система власти отличалась монопольным положением Верховного Совета, который и юридически (с июня 1990 г. после изменения статей 6, 7 и 49 Конституции 1978 г.), и фактически безраздельно господствовал на политической сцене. В этих условиях непросто было поделиться властью с Президентом. Кстати, только в Беларуси Президент как должностное лицо оказался вне конституционного процесса: выборы главы государства состоялись лишь летом 1994 г. К этому времени, опять же без его участия, был сформирован Конституционный Суд, что нехарактерно для государственного строительства других стран, в том числе и западных. И это тоже обусловлено предшествующим опытом. Были опасения, что Верховный Совет затянет с созданием Конституционного Суда. Ведь он в течение четырех лет так и не создал предусмотренный в Конституции 1978 г. Комитет конституционного надзора (возможно, и потому, чтобы Комитет конституционного контроля «не мешал» строить правовое государство?). В этой связи в Конституционном законе от 15 марта 1994 г. «О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь»¹⁵ было предусмотрено образование Конституционного Суда в течение месяца после вступления Конституции в действие, т. е. до 30 апреля 1994 г. Стали искажаться дух и суть конституционных норм, причем не только со стороны исполнительной, но и представительной власти.

Надо признать, что принцип разделения властей не стал нормой поведения властных структур. Например, в ч. 2 ст. 83 Конституции в редакции от 15 марта 1994 г. специально было оговорено, что Верховный Совет может осуществлять только те полномочия, которые предусмотрены в Конституции: ссылка на закон как источник получения дополнительных полномочий парламентом была изъята в одном из последних вариантов Конституции. Несмотря на это, стало практиковаться принятие законов, наделявших дополнительной властью парламент. Нередкими стали случаи принятия нормативных актов не в форме законов, а в форме постановлений, т. е. глава государства лишался юридической возможности наложить вето на такой акт, поскольку он подписывался Председателем Верховного Совета. Продолжалась в массовом порядке ратификация международных договоров не законами, а постановлениями Верховного Совета, законы вводились в действие постановлениями, которые подписывались опять же Председателем Верховного Совета. На эти и другие отступления от требований Конституции я указывал в своих публикациях еще в 1994 г.¹⁶ Не способствовало установлению нормальных деловых отношений между главой государства и парламентом то, что вето Президента относительно принятых законов преодолевалось, как уже было отмечено, в 100 % случаев.

У нас же стало чуть ли не правилом хорошего тона даже не рассматривать проекты, внесенные Президентом в порядке законодательной инициативы. Об этом совсем недавно был вынужден сожалеть и бывший Председатель Верховного Совета М. Гриб. Нерассмотрение парламентом предложений Президента о некоторой корректировке Конституции дало ему основание

¹⁵ Конституция Республики Беларусь. С. 29–30.

¹⁶ См., напр.: Василевич Г. А. Канстытуцыя, закон, указ... // Народная газета. 1994. 15–17 окт.

обратиться к народу, т. е. к тому субъекту, который является единственным источником государственной власти.

Несмотря на эти и другие факты, активно создавалась иллюзия одностороннего «отступления» от Конституции Президентом и нахождения в рамках «конституционного поля» Верховного Совета. В этом помогал и Конституционный Суд. Стало правилом возбуждать по инициативе самого Суда дела о проверке конституционности «старых» законов, т. е. актов, принятых прежними Верховными Советами,¹⁷ и актов действующего Президента.¹⁸ Баланс не был обеспечен. Были годы, когда Конституционный Суд половину дел рассматривал по своей инициативе. В конце концов были проверены на предмет конституционности и некоторые новые законы.¹⁹ Могу констатировать, Верховный Совет по состоянию на сентябрь 1996 г. в 1,5-2 раза больше, чем Президент, принял норм, которые не соответствовали Конституции. Конечно, каждый орган государственной власти должен стремиться к сопоставлению своих действий (решений) с требованиями Конституции. В то же время нельзя подавать рассмотрение того или иного дела в Конституционном Суде как некую национальную трагедию, «открывать счет», иначе говоря, подогревать страсти в этой области. На то и создаются конституционные суды, чтобы юридическими средствами разрешать споры.

Конституционный Суд не смог разумно воспользоваться правом возбуждения производства по делам по собственному усмотрению. В Европе органы конституционного контроля таким правом обычно не наделяются, всегда есть соблазн, часто подогреваемый извне, ввязаться в тот или иной конфликт. К сожалению, против такого соблазна устоять не удалось, и это явилось ошибкой. За рубежом часто даже тогда, когда инициатива исходит от уполномоченного субъекта, органы конституционного контроля отказывают в рассмотрении дела, если оно носит преимущественно политический характер. В то же время установление весьма узкого круга субъектов обращения в Конституционный Суд, как это имеет место в действующей редакции Конституции, обязывает их принимать меры по устранению коллизий между Конституцией и иными актами, в том числе и путем использования возможностей Конституционного Суда.

Референдум 1996 г. В атмосфере острого противостояния стороны (Президент и парламент) готовились к референдуму, назначенному по предложению Президента Верховным Советом на 24 ноября 1996 г.²⁰ И парламент, и Президент практически повторяли ходы друг друга, т. е. каждая сторона не прочь была получить большинство на референдуме. Когда же проигрыш выявился, то посыпались упреки в адрес противоположной стороны. Но проигравшим «благодарить» нужно тех, кто внес альтернативный президентскому проект Конституции (соперничество вышло на совершенно иной уровень), кто заблокировал обсуждение в парламенте (даже не говоря о принятии) изменений в Конституцию, предложенных Президентом. В свое время депутатский проект мной был оценен как ...возврат к Конституции

¹⁷ Ведомости ВС РБ. 1994. № 36. Ст. 578.

¹⁸ Там же. 1995. № 30. Ст. 407.

¹⁹ Там же. 1996. № 17. Ст. 234.

²⁰ Там же. № 26. Ст. 491.

1978 г.²¹ Кстати, на прошедшем в марте 1999 г. пятом съезде Белорусской Партии коммунистов было официально признано, что предлагавшийся проект — это, по существу, Конституция 1978 г. Не случайно ни в одной негосударственной газете не было публикаций в поддержку проекта Конституции, предложенного депутатами. Этим проектом вся государственная власть выстраивалась в вертикаль Верховному Совету, предусматривалось право спикера парламента назначать судей, Правительство в любой момент могло отправляться Верховным Советом в отставку, оно не наделялось даже правом законодательной инициативы и т. п. Интересно, что в отличие от президентского депутатский проект был роздан депутатам 6 сентября, т. е. в тот же день, когда было принято решение о назначении референдума. Вникли ли сами депутаты в «свой» же текст Конституции? Думаю, что нет, разработчики поставили их перед тяжелым выбором.

На референдум 24 ноября 1996 г. было вынесено несколько вопросов, в том числе голосование по двум проектам обновленной Конституции, которые были предложены, соответственно, Президентом и Верховным Советом. Надо подчеркнуть, что для народного голосования предлагались новые редакции Конституции, в основе которых сохранялось большинство статей Конституции, принятой еще 15 марта 1994 г. Верховным Советом.

За проект, предложенный Президентом, проголосовало 5 175 664 чел., или 70,45 %, против 689 642 чел., или 9,39 %, за проект Верховного Совета — 582 437 чел., или 7,93 %, против 5 230 763 чел., или 71,2 %.²²

Необходимо согласие в обществе. Конституционный кризис без танков был разрешен осенью 1996 г. Идеальна ли действующая редакция Конституции? Конечно, нет. К сожалению, не идеальна и практика ее исполнения. Об этом приходится говорить и в публичных выступлениях, публикациях.²³ На это Конституционный Суд обратил внимание и в своем Послании о состоянии конституционной законности в 1999 г.²⁴ В данном случае необходимы консенсус, согласие. Сейчас мы больше спорим о редакциях Конституции и упускаем из поля зрения жизненные проблемы людей (именно их разрешением постоянно заняты Президент, Правительство, парламент), обеспечение прав и свобод, соблюдение обязанностей.

Известно, что история повторяется. В преддверии референдума 80–90 % времени ушло на спор о том, можно ли на референдум выносить весь текст Конституции или допустимо предлагать для голосования только отдельные изменения. Вместо содержательного разговора о редакциях статей время потратили на это.

²¹ Василевич Г. А. Вперед ...к Конституции 1978 г.? // Народная газета. 1996. 19 сент.

²² О результатах голосования на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. // Советская Белоруссия. 1996. № 230. 27 ноября.

²³ См., напр.: Василевич Г. А. 1) Актуальные вопросы становления и развития конституционного правосудия в Республике Беларусь // Конституционное правосудие в Республике Беларусь: пятилетний опыт, проблемы и перспективы: Материалы республ. научно-практ. конф., Минск, 27 апреля 1999 г. / Конституционный Суд Республики Беларусь. Минск, 1999. С. 3–11; 2) Конституционное судопроизводство в Республике Беларусь: актуальные проблемы // Конституционное судопроизводство: Материалы II международ. научно-практ. конф., Минск, 5–6 июня 2000 г. / Конференция органов конституционного контроля стран молодой демократии, Конституционный Суд Республики Беларусь. Минск, 2000. С. 6–12.

²⁴ Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 2000. № 10. Ст. 63.

Принцип конституционности не может иметь конъюнктурный характер. Мы живем в одной стране — Республике Беларусь. Здесь должны обеспечиваться права и свободы каждого независимо от мировоззрений, действовать следует строго в рамках права.

После прошедшего референдума Конституция фактически действует на протяжении нескольких лет.

Что появилось принципиально нового в Конституции после референдума, прошедшего 24 ноября 1996 г.?

В Основном Законе закреплен принцип верховенства права (ст. 7): это обеспечивает более полную реализацию концепции разделения властей и большую свободу судебным органам по осуществлению правосудия, т. е. вынесению решений, основанных прежде всего не на актах какого-либо одного вида, а на праве как высшей справедливости. Такой подход позволяет нам предъявлять соответствующие требования к органам, осуществляющим нормотворческую деятельность, к судам, которые призваны осуществлять не законо- или указосудие, а правосудие, включая и конституционное правосудие.

Наиболее существенные изменения претерпел раздел IV, посвященный организации и деятельности высших органов государства — Президента, парламента, Правительства и судов. Произошло перераспределение полномочий между указанными органами, их уточнение. Будет неверным утверждение, что только Президент получил дополнительные права и обязанности, ведь значительно возрос объем полномочий Правительства, более конкретно сформулирован механизм взаимодействия между представительной и исполнительной властью, законодательный процесс сформулирован таким образом, чтобы к минимуму свести споры между его участниками.

По форме правления Беларусь — президентская республика, где Президент обладает весомыми полномочиями, однако по своему объему они не шире тех, которыми обладают президенты, например, США, России, Франции, Казахстана и других стран (кстати, Францию очень часто в литературе определяют как президентскую монархию). По Конституции Казахстана²⁵ Президент единолично утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства. Нужны ли еще какие-либо полномочия? По Конституции Беларуси основные направления внутренней и внешней политики утверждаются парламентом!

Важнейшие полномочия Президента перечислены в ст. 84 Конституции. При этом следует иметь в виду, что иные из них могут быть предусмотрены обычными законами.

Одним из путей предупреждения конфликтных ситуаций является определение предмета и пределов законодательного ведения парламента, в связи с чем в ст. 97, 98 Конституции отражено, какие общественные отношения должны регулироваться законами, а также указано на то, что палаты могут принимать решения по другим вопросам, если это предусмотрено Конституцией. Подобный подход позволяет исключить превышение парламентом своих полномочий. В то же время Президент в силу особой необходимости и срочности по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу

²⁵ Новые конституции стран СНГ и Балтии. С. 227–268.

закона. Кстати, и за рубежом исполнительная власть часто имеет право издания актов, имеющих силу законов.

В связи с этим на практике, безусловно, существуют вопросы о соотношении законов и декретов. По существу, здесь могут возникать споры о компетенции Президента и парламента. Их будет разрешать Конституционный Суд, определяя конституционность того или иного нормативного акта. На мой взгляд, издание декретов должно действительно диктоваться особой ситуацией. Президент, например, в условиях реформирования парламента издал декрет о порядке избрания Совета Республики.²⁶ В последующем парламента принял закон (Избирательный кодекс) по вопросу о формировании верхней палаты парламента.²⁷

Парламент Беларуси стал двухпалатным. По Конституции не предусматривается проведение совместных заседаний палат для принятия каких-либо решений, каждая из них обладает своей компетенцией. И лишь принятие законов — дело обеих палат, причем любой законопроект, если иное не предусмотрено Конституцией, вначале рассматривается в Палате представителей, а затем в Сенате.

Существование двухпалатного парламента способствует повышению эффективности законодательной деятельности. Замечу, что в современный период не было случаев перехода от двухпалатного к однопалатному парламента. Наоборот, отмечается тенденция к созданию двухпалатных парламентов. Они существуют не только в федеративных, но и в большинстве унитарных европейских государств, и обычно в тех, где население составляет более 10 млн чел.

По Конституции обеспечивается участие двух ветвей власти — представительной и исполнительной в формировании третьей ветви власти — судебной: Конституционного Суда, Центризбиркома, Верховного и Высшего хозяйственного судов. Здесь также нет принципиально нового в сравнении с зарубежной практикой.

В Конституции имеются интересные, с точки зрения наших традиций, нормы, определяющие законодательный процесс, что проявляется в сужении круга субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. В то же время им наделено Правительство. Однако, несмотря на это, круг таких субъектов все же шире, нежели принято за рубежом.

Будет способствовать более продуманному отношению к подготовке проектов правило, согласно которому законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, вносятся в парламента лишь с согласия Президента либо по его поручению — Правительства. Это также не является «открытием» белорусской Конституции, наоборот, за рубежом давно существует подобная практика. Не является также совершенно новой норма, предоставляющая Президенту (Правительству) право потребовать голосования за внесенный проект (его часть) в целом либо сохранить лишь те поправки, которые предложены или приняты главой государства либо Правительством. За рубежом давно осознали, что проект очень часто «обрастал» в парламенте такими

²⁶ Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1996. № 35. Ст. 921.

²⁷ Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 2000. № 6. Ст. 97.

поправками, которые меняли первоначальную концепцию документа, поэтому и предусматривали в конституциях изложенное выше правило.

Конституция, обладая высшей юридической силой, определяет иерархию подконституционных нормативных актов. Вслед за Основным Законом идут акты толкования Конституции, принимаемые парламентом, затем ратифицированные международные договоры, законы, декреты, указы, акты Правительства.

Особое место среди законов занимают Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь, о военной доктрине, которые являются программными. Это означает, что все иные подконституционные акты должны базироваться на программных законах. Полагаю, что, например, международные договоры должны основываться на таком программном законе, как Основные направления внутренней и внешней политики, либо в случае ратификации международного договора при необходимости должны корректироваться Основные направления внутренней и внешней политики.

В случае расхождения закона, декрета или указа с Конституцией действует Конституция. В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были представлены законом (ст. 138). Таким образом, здесь сформулирован важнейший аспект концепции разделения властей, согласно которому акты Президента и парламента в первую очередь должны базироваться на Конституции. Безусловно, при издании актов названными органами могут быть различия Конституции. В таком случае дело за Конституционным Судом, который должен разрешить возникший спор и определить, какой из актов — декрет, закон или указ базируется на Конституции, а какой выходит за ее рамки. И только тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом, верховенство имеет такой закон. Подобный подход основывается и на зарубежном опыте.

Президент, как и ранее, имеет право вето на принятый закон. Однако новым является то, что закон не считается подписанным и не вступает в силу, если он не мог быть возвращен в парламент в связи с окончанием сессии. Это так называемое карманное вето, которое давно предусмотрено в Конституции США. С учетом опыта работы законодательных и исполнительных органов штатов США в Конституции Беларуси предусмотрено право Президента высказать возражения относительно отдельных положений закона, которые возвращаются для повторного голосования. В этом случае до вынесения соответствующего решения Палатой представителей и Советом Республики закон подписывается Президентом и вступает в силу за исключением тех положений, относительно которых имеются возражения. Это позволяет исключить ситуацию, когда необходимый для практики закон не может быть введен из-за каких-то частных замечаний.

Одним из важнейших принципов права, возведенных в ранг конституционной нормы, является запись в ст. 104 Конституции о непридании обратной силы законам за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан.

К сожалению, в нашей истории было немало случаев, когда принимаемым актам придавалась обратная сила. Лишь в Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях есть статьи, согласно

которым недопустимо придавать обратную силу актам, которые устанавливают или усиливают ответственность.

Полагаю, что эту конституционную норму следует трактовать и как предписание для введения в действие всех нормативных актов, а не только законов. Подобный подход обязывает все нормотворческие органы страны строить свою деятельность таким образом, чтобы их правовые нормы не ущемляли права и свободы граждан, не налагали на них дополнительные тяготы, не ставя их заранее в известность об этом.

В Конституции получил свое развитие принцип судебной защиты гражданами своих прав и свобод. Во-первых, в ст. 60 Основного Закона закреплено право каждого на защиту прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в установленные законом сроки. Во-вторых, согласно новой редакции ст. 61 каждый вправе в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Эта конституционная норма устанавливает дополнительные гарантии прав и свобод граждан, позволяя им выходить на международный уровень, если внутри государства не удалось защитить свои права. Основой для этого являются соответствующие международные договоры. В-третьих, начиная с марта 1994 г. в ст. 112 Конституции было закреплено правило, гласившее, что если суд при рассмотрении конкретного дела придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным.

К сожалению, за два с половиной года действия Конституции 1994 г. не было случаев обращения судов в Конституционный Суд о проверке конституционности примененных в деле нормативных актов. Полагаю, что реализация судами своих прав способствовала бы обеспечению верховенства Конституции. Также следует отметить недостаточно активное использование судами своего права выносить решение, основываясь исключительно на конституционной норме. Закрепленный в ст. 112 Конституции принцип следует распространить и на международные договоры, которые стоят выше законов.

Предупреждению конфликтных ситуаций, нарушений прав и свобод граждан могло бы служить наделение Конституционного Суда правом осуществлять превентивный контроль за принятыми актами. Сочетание его с последующим контролем способствовало бы укреплению конституционного порядка в стране.

За рубежом традиционно предусматриваются нормы, обеспечивающие стабильность Конституции. В этих целях в Основном Законе определено, какие конституционные положения могут быть изменены только путем народного голосования. У нас это разделы, посвященные основам конституционного строя, личности, обществу, государству, организации и деятельности высших органов государства, а также действию Конституции и порядку ее изменения. Такой подход отвечает тому обстоятельству, что решения, принятые путем референдума, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом. На первый взгляд, это сложная формула. Однако суть ее состоит в том, что народ, принимая то или иное решение, может делегировать часть своих полномочий

какому-либо государственному органу, например, Президенту или парламенту. В случае если изменения в Конституцию вносятся парламентом, то соответствующий закон может быть принят, как, например, в Италии, после двух обсуждений и одобрений парламентом с промежутком не менее трех месяцев.

Оценивая в целом Конституцию, можно сказать, что, несмотря на некоторые минусы, она создает условия для формирования сильного государственно-правового механизма. Поэтому очень важно, чтобы мерилом деятельности государственных органов было их стремление к демократии, обеспечению прав и свобод граждан.

Перспективы внутрифедеральных договоров как источников регулирования федеративных отношений

В. В. ИВАНОВ*

Федеративная реформа, инициированная Президентом РФ В. В. Путиным, неизбежно должна затронуть массив внутрифедеральных договоров и соглашений. К этому обязывают лозунги реформы — «диктатура закона», «укрепление вертикали» и т. д. Президент РФ уже озвучивал идею пересмотра действующих договоров.¹ Полномочный представитель Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе В. В. Черкесов вообще заявил, что договоры «исчерпали себя политически, а еще в большей степени юридически».² Аналогичные заявления делают и другие руководители федерального уровня. В связи с этим возникает необходимость проанализировать, какие решения принимались, принимаются и могут быть приняты применительно к данной проблеме.

1. Договорная практика 1994—1998 гг. «генетически» восходит к периоду «парада суверенитетов» в СССР и РСФСР. Упредить его разрушительные последствия тогда пытались через заключение нового Союзного (для СССР), а затем Федеративного (для России) договоров. Последний удалось подписать в 1992 г., но в нем отказались участвовать Татарстан и Чечня. Считается, что именно для них в самом Федеративном договоре, а позже — в Конституции 1993 г. была предусмотрена возможность заключения отдельных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. В 1994 г. такой Договор был подписан с Татарстаном. В течение 1994—1995 гг. федеральный центр был вынужден заключить договоры еще с несколькими республиками. С 1996 г. договоры стали заключаться с краями, областями и автономными округами. В итоге договорами оказались «охвачены» 46 субъектов Федерации. Большинство договоров дополнялись пакетами соглашений по отдельным вопросам.

Все это время договорная практика подвергалась ожесточенной критике. Воспроизводить здесь всю аргументацию противников договоров вряд ли необходимо. Если коротко, то она может быть сведена к следующему тезису:

* Помощник члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

© В. В. Иванов, 2000

¹ Ведомости. 2000. 6 июня.

² Независимая газета. 2000. 9 сент.