

УДК 342.4

**ОСНОВНОЙ ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ:
СТАБИЛЬНОСТЬ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ****Т.Н. КУЗЬМЕНКОВА***(Могилевский государственный университет им. А.А. Кулешова)*

В статье дана оценка целесообразности внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию Республики Беларусь, проанализированы и выработаны конкретные предложения по совершенствованию ее структуры и содержания. В частности, уделено внимание структурному обособлению норм, посвященных непосредственно праву; закреплению национальной идеи и ценностных ориентиров белорусского народа в качестве одной из целей деятельности государства; однозначной трактовке норм, касающихся видов и юридической силы нормативно-правовых актов высших государственных органов. Параллельно исследован опыт стран постсоветского пространства по закреплению на конституционном уровне отдельных положений.

Ключевые слова: конституция, основной закон, структура конституции, цифровые права, национальная идея, указ, декрет, закон, юридическая сила нормативного правового акта, компетенция.

Введение. Выступая в качестве основы становления и вектора развития независимого государства Конституция Республики Беларусь (далее – Конституция) сыграла ключевую роль в формировании национальной самоидентификации и признании Республики Беларусь полноправным субъектом мирового сообщества.

На первоначальном этапе Основной закон в целом охватил наиболее значимые сферы, чем полностью соответствовал интересам и потребностям общества. Тем не менее с учетом постоянного развития общественных отношений как на внутригосударственном, так и на международном уровне, изменения политических и социально-экономических условий действия Конституции, нельзя исключать возможность ее пересмотра с целью внесения необходимых дополнений, устранения неоднозначности в толковании отдельных положений. О целесообразности внесения изменений в Конституцию высказываются идеи как среди ученых, так и высших должностных лиц страны. Особую актуальность данный вопрос получает в свете конституционных преобразований в Российской Федерации.

Анализ возможных путей совершенствования конституционного текста необходим в первую очередь для решения вопроса об уместности и рациональности таких преобразований, во-вторых – для выработки конкретных научно обоснованных предложений, соответствующих современному этапу развития белорусской государственности.

Основная часть. Конституция Республики Беларусь получив в качестве исторического наследия Конституцию БССР 1978 г., опираясь на международно-правовые акты в сфере прав человека, является достаточно емкой и лаконичной по своей структуре и содержанию. В стране закреплены принципы верховенства права, демократии, разделения властей, приоритета общепризнанных принципов международного права, многообразии форм собственности. Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь признан народ, а человек, его права, свободы и гарантии их реализации выступают в качестве высшей ценности и цели общества и государства [1].

За период действия Основной закон страны полностью оправдал свое назначение. Так, после его принятия началась подготовка многих нормативно-правовых актов, в которых общие положения получили детальное развитие. Определенные сферы общественных отношений нашли свое отражение в системообразующих нормативно-правовых актах – кодексах. Вместе с тем, несмотря на достаточную эффективность конституционных предписаний, полагаем, что не стоит игнорировать возможность их пересмотра.

На сегодняшний день в белорусской юридической науке нет однозначного отношения к вопросу о необходимости изменения Конституции. Г.А. Василевич полагает, что просто заниматься «украшательством» текста, потому что что-то есть за рубежом, не продуктивно. Даже позиции Конституции относительно места и роли Высшего Хозяйственного Суда, объединенного с Верховным Судом, можно было бы мягко трансформировать, назвав одну из коллегий Верховного Суда Высшим Хозяйственным Судом [2, с. 25].

Д.М. Демичев среди важнейших черт и свойств конституции, как основного закона любого государства, выделяет именно стабильность, которая проявляется в незыблемости ее предписаний, в сохранении высокой степени устойчивости и неподверженности воздействию политических сил, меняющихся у власти. Вместе с тем ученый акцентирует внимание на том, что стабильность Конституции предполагает приведение ее в соответствие с новыми условиями социальной действительности, ибо неопределенность хотя бы отдельных ее норм может привести к нестабильности в обществе. Кроме того, Конституция рискует превратиться в исторический документ, утративший нормативный характер и имеющий мало общего с реальной действительностью [3].

Обращаясь с посланием к белорусскому народу и Национальному собранию 19 апреля 2019 года, Президент Республики Беларусь подчеркнул значимость проводимой работы по совершенствованию законодательства исходя из меняющихся реалий, новых социальных и экономических задач, стоящих перед страной. Кроме того, глава государства обратил внимание на перспективу изменения Основного закона Республики Беларусь в контексте перераспределения полномочий между ветвями власти [4].

Приступая к анализу целесообразности конституционных преобразований, а также выработке конкретных предложений по изменению конституционного текста следует в первую очередь уделить внимание структуре Конституции. Основной закон включает преамбулу и девять разделов, три из которых поделены на главы. Можно сказать, что отдельными структурными элементами выделены блоки норм, посвященные определенным ключевым аспектам функционирования государства. Потенциал совершенствования структуры Конституции, на наш взгляд, может заключаться в выделениях новых структурных элементов, их объединении либо исключении.

В данном случае целесообразно обратиться к опыту других государств.

Анализируя конституции стран постсоветского пространства нельзя не заметить, что несмотря на отсутствие единых требований, они в целом схожи по компоновке структурных элементов, за некоторыми исключениями, обусловленными в первую очередь объективными факторами, например, государственным устройством (Глава 3. Федеративное устройство Конституции Российской Федерации [5], Глава VIII. Нахичеванская Автономная Республика Конституции Азербайджанской Республики [6]). Кроме того, в некоторых конституциях нормативные предписания, посвященные определенным вопросам, выделяются отдельным структурным элементом. Ярким примером служит обособление отдельной главой норм, посвященных вопросам обороны и безопасности государства (например, Глава XXVI Конституции Республики Узбекистан [7], Глава восьмая Конституции Грузии [8], Глава X Конституции Эстонской Республики [9]).

По мнению автора, особое внимание следует уделить вопросу структурного обособления норм, посвященных непосредственно праву. В качестве примера подобного обособления выступает Конституция Азербайджанской Республики, где нормы, определяющие систему законодательства государства, выделены отдельной главой. Глава X. Система законодательства включает 5 статей. Статья 147 закрепляет, что Конституция Азербайджанской Республики имеет высшую юридическую силу и является основой системы законодательства, указывает на ее прямое юридическое действие. Статья 148 перечисляет нормативно-правовые акты, из которых состоит система законодательства, а статья 149 определяет их юридическую силу. Кроме того, вышеуказанная норма содержит положения, касающиеся обратной силы действия нормативно-правового акта, требование об их обязательном опубликовании. Статья 150 устанавливает особенности актов, принятых муниципалитетами, статья 151 определяет юридическую силу международных актов [6].

В Конституции Республики Беларусь, вышеуказанному вопросу посвящено несколько статей, расположенных в разных главах и разделах. В частности, статьи 7, 8 Раздела I (Основы конституционного строя) закрепляют принцип верховенства права, положение, согласно которому государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства, указывают на приоритет общепризнанных принципов международного права, устанавливают запрет на заключение международных договоров, противоречащих Конституции. Далее статья 85 Главы 3 (Президент Республики Беларусь) Раздела IV (Президент, Парламент, Правительство, Суд) определяет, что указы и распоряжения Президента должны издаваться на основе и в соответствии с Конституцией, а в случаях, предусмотренных Конституцией, Президент издает декреты, имеющие силу законов. Данные случаи определены уже в статье 101 Главы 4 (Парламент – Национальное собрание) Раздела IV. Основой при определении юридической силы нормативно-правовых актов, а также соотношения норм национального и международного права принято считать уже статью 116 Главы 6 (Суд) Раздела IV, закрепляющую полномочия Конституционного суда Республики Беларусь при осуществлении контроля за конституционностью нормативных актов в государстве. Статья 137 Раздела VIII (Действие Конституции Республики Беларусь и порядок ее изменения) устанавливает высшую юридическую силу Конституции и регулирует вопросы соотношения декрета или указа с законом [1].

В результате на практике при уяснении содержания указанных норм возникают определенные трудности, а некоторые из них допускают неоднозначное толкование (например, вопрос о соотношении актов Президента и Парламента). В свете сказанного целесообразно, в случае внесения в действующую Конституцию изменений и дополнений, выделить в качестве отдельного структурного элемента блок норм, регулирующих ключевые вопросы, посвященные соотношению международного и национального законодательства, а также иерархии нормативных правовых актов высших органов государства, обратной силе нормативного правового акта.

Переходя от анализа структуры непосредственно к содержанию текста Основного закона Республики Беларусь, можно выделить предложения, во-первых, по дополнению его новыми предписаниями, во-вторых – по изменению уже существующих норм, в-третьих – исключению из текста Конституции отдельных положений.

Одним из направлений по совершенствованию конституционного текста выступает предложение о приведении его в соответствие с зародившимися качественно новыми правовыми категориями в информационной сфере, названными цифровыми правами: «право на интернет», «право на безопасность в информационной сфере», «право быть забытым», «право на уведомление» [10, с. 158]. Какой бы ни была цифровая реальность по степени ее развитости, в соответствии с мнением кандидата юридических наук Кондратович Н.М., она, в конечном счете, должна подпадать под действие Конституции как нормативного акта, имеющего высшую юридическую силу в правовой системе. В целях модернизации белорусской конституционной модели и в рамках предполагаемой конституционной реформы в Республике Беларусь предложено возможным закрепить в разделе II «Личность, общество, государство» гарантии защиты персональных данных, а статью 1 Конституции Республики Беларусь изложить в следующей редакции: «Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое *цифровое (или информационное)* государство», отразив современные подходы [11, с. 214].

Стоит обратить внимание на тот факт, что на постсоветском пространстве процесс приведения Конституций в соответствие с новыми правами в информационной сфере уже начался. Так, статья 17 Конституции Грузии закрепляет право на свободу мнения, информации, средств массовой информации и Интернета [8].

В контексте рассуждений о возможном изменении Основного закона Республики Беларусь высказано мнение по отражению в его тексте национальной идеи, приоритета интересов белорусского народа и государства с учетом развития межгосударственных объединений и их влияния на внутреннюю и внешнюю политику [12, с. 63]. Безусловно, стремление отразить приверженность Республики Беларусь международным стандартам в сфере прав человека, при составлении текста Основного закона, привело к его ориентации на индивида как такового в отрыве от национальных традиций и ценностей. Вместе с тем положенные в основу международного подхода к пониманию прав человека западноевропейские ценности существенно отличаются от ценностей, присущих другим цивилизациям. На практике существуют определенные расхождения при интерпретации конкретных прав и свобод различными культурами, что находит свое отражение, например, в вопросах гендерного равенства, легализации проституции и однополых браков.

Причину подобных расхождений можно усмотреть в следующем: «При анализе новоевропейских антропологических идей, которые легли в основу концептуального, конституционно-правового понятия человека, можно заметить, что в них отсутствует нравственное измерение. Точнее, человек и его свобода, свобода человеческого волеизъявления сами по себе рассматриваются как нравственные понятия – как ценность, естественное право. Свобода и нравственность отождествляются, следовательно, притязание человека само по себе рассматривается как нравственно оправданный акт» [13, с. 65].

По мнению автора, актуальность защиты на уровне Основного закона выработанных столетиями ценностных категорий белорусского народа, в том числе в процессе трансформации международно-правовых норм в национальное законодательство, обуславливает возможность изменения конституционного текста в данном направлении. Уместно закрепить сохранение национальной идеи, ценностных ориентиров белорусского народа в качестве одной из целей деятельности государства.

Идеи конституционного закрепления экологической безопасности как комплексной категории, включающей в себя не только охрану окружающей среды, но и другие аспекты безопасного и здорового существования человека (качественные продукты питания, чистая вода, переработка отходов, общественный экологический контроль и др.), целостности и уникальности личности (запрет клонирования человека, соблюдение норм биоэтики, запрет евгенической практики) [12, с. 63], института уполномоченного по правам человека, суда присяжных заседателей также находят свое отражение в белорусской науке. До настоящего времени неоднозначным и нуждающимся в обсуждении в случае проведения конституционных преобразований, является вопрос об отмене смертной казни.

В случае выработки положений, направленных на совершенствование конституционного текста, следует уделить внимание и однозначной трактовке норм, посвященных актам Главы государства. В частности, если исходить из норм статьи 85 Основного закона, Президент издает указы и распоряжения, а в случаях, предусмотренных Конституцией, – декреты, имеющие силу законов. Статья 101 Конституции предусматривает два таких случая: делегированные декреты и временные декреты. Таким образом, Конституция прямо выделяет четыре акта Президента: указ, распоряжение, временный декрет, делегированный декрет. Если проанализировать нормы статьи 116 и 137 Конституции, можно сделать вывод о существующем делении и среди указов, которое существенно влияет на определение их юридической силы. Так, согласно ст. 116 Основного закона Конституционный Суд дает заключения о соответствии указов Президента, изданных во исполнение закона, Конституции, законам и декретам. Таким образом норма выделяет отдельной группой указы Президента, изданные во исполнение закона, и определяет, что по юридической силе они ниже декретов Президента и законов. В свою очередь ч. 3 ст. 137, закрепляя положение, согласно которому в случае расхождения декрета или указа с законом, закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом, ввиду отсутствия дословного дублирования формулировок, допускает двоякое толкование по вопросу о разновидности указа. В частности, речь идет об указе, изданном во исполнении закона, о котором упоминает ст. 116, либо норма выделяет новый вид указа.

На практике выделяют еще два вида указов Президента, о которых ничего не сказано в Конституции: указы временного характера по вопросам, которые должны регулироваться законом, но соответствующий закон отсутствует; Указы, принятые на основании (во исполнение) временных декретов [14]. Кроме того, Конституция не содержит положений, касающихся директив Президента, которые согласно ст. 15 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» являются указами программного характера [15].

Вопрос о соотношении актов главы государства с законами также порождает определенные трудности в понимании. Так, согласно ч. 3 ст. 137 Конституции в случае расхождения декрета или указа с законом, закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом [1]. Норма недостаточно однозначная, и допускает толкование, согласно которому в случае расхождения с законом иного декрета или указа (т.е. не того декрета или указа, полномочия на издание которого были предоставлены законом) верховенство имеет декрет или указ. Такая позиция получила распространение в правоприменительной практике.

Вместе с тем существует точка зрения, согласно которой временные декреты и законы равны по своей юридической силе, что напрямую вытекает из ч. 2 ст. 85 Конституции (Президент издает декреты, имеющие силу закона). Предпочтение в случае коллизии между их нормами следует отдавать временному декрету лишь потому, что он не отменен Парламентом на основании ч. 3 ст. 101 Конституции [16]. А указы, изданные во исполнении Конституции вообще не должны сравниваться по своей юридической силе с законами, потому что данные акты должны приниматься по различным вопросам, т.е. компетенции Главы государства и Парламента не должны пересекаться [14].

Наряду с отсутствием четкой иерархии нормативных правовых актов можно отметить и отсутствие в Конституции явного разграничения компетенции органов государственной власти по вопросу нормотворчества. На наш взгляд, в случае проведения реформы, направленной на совершенствование конституционного текста, вопросы компетенции, видов и юридической силы нормативно-правовых актов высших государственных органов должны найти свое четкое и однозначное закрепление, в том числе путем выделения в Конституции отдельного структурного элемента, посвященного системе законодательства государства.

Заключение. Конституция Республики Беларусь, выступая в качестве основного закона, политического и идеологического документа государства, отражает и защищает самые ключевые и значимые интересы граждан. Нельзя не согласиться с мнением, что предмет этих интересов, а, следовательно, охватываемая Конституцией сфера общественных отношений, с течением времени может меняться за счет появления новых, ранее не имевших место, общественных отношений, политических преобразований на внутригосударственном и международном уровнях. Основной закон, как зеркало отражая в себе конкретный этап в жизни народа, должен содержать и перспективу развития государства в заданном направлении.

Из приведенного анализа следует, что структура и содержание Конституции на сегодняшний день не исключает возможности конституционных преобразований, в том числе ввиду появления новых общественных отношений, например, в информационной сфере.

Актуальность защиты на уровне Конституции выработанных столетиями ценностных категорий белорусского народа, в том числе в процессе трансформации международно-правовых норм в национальное законодательство, обуславливает возможность изменения конституционного текста и в данном направлении.

Неоднозначность в толковании отдельных норм, касающихся вопроса компетенции высших органов государственной власти и принимаемых ими нормативно-правовых актов, вполне оправданная на этапе становления, с учетом состоявшегося авторитета власти и сложившейся практики, не вполне приемлема на настоящий момент, поскольку влияет на авторитет Основного закона, в котором априори не должно быть никаких противоречий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. – 64 с.
2. Василевич, Г.А. Беларусь на рубеже веков: в поиске оптимальной конституционной модели / Г.А. Василевич // Конституция Республики Беларусь как ценностный выбор: 25 лет свершений и преобразований : сб. материалов респ. науч.-практ. конф., Минск, 4 марта 2019 г. ; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2019. – С. 21–26.
3. Демичев, Д.М. Стабильность как важнейшее свойство Конституции Республики Беларусь / Д.М. Демичев // Конституция Республики Беларусь как ценностный выбор: 25 лет свершений и преобразований : сб. материалов респ. науч.-практ. конф., Минск, 4 марта 2019 г. ; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2019. – С. 47–53.
4. Послание Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию 19/04/2019 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-belorusskomunaparodu-i-natsionalnomu-sobraniju-20903/. – Дата доступа: 29.04.2020.
5. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. – Режим доступа: <http://constitution.kremlin.ru/>. – Дата доступа: 24.04.2020.

6. Конституция Азербайджанской Республики [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием 12 нояб. 1995 года, в ред. Постановлений Конституционного Суда Азербайджанской Респ. от 21.06.2002 г., 24.12.2008 г. 25.07.2016 г. – Режим доступа: https://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru. – Дата доступа: 24.04.2020.
7. Конституция Республики Узбекистан [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием 8 дек. 1992 г., с изм. 24 апр. 2003 г., 11 апр. 2007 г., 25 дек. 2008 г., 18 апр. 2011 г., 12 дек. 2011 г., 16 апр. 2014 г. – Режим доступа: <http://constitution.uz/ru>. – Дата доступа: 24.04.2020.
8. Конституция Грузии [Электронный ресурс] : контр. текст по сост. на 23.03.2018 г. – Режим доступа: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=35>. – Дата доступа: 24.04.2020.
9. Конституция Эстонской Республики [Электронный ресурс] : принята 28 июня 1992 г. – Режим доступа: <https://president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html>. – Дата доступа: 24.04.2020.
10. Дудко, М.О. Цифровые права личности / М.О. Дудко // Конституция Республики Беларусь как ценностный выбор: 25 лет свершений и преобразований : сб. материалов респ. науч.-практ. конф., Минск, 4 марта 2019 г. ; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2019. – С. 158-159.
11. Кондратович, Н.М. Конституция Республики Беларусь: конституционная стабильность и потенциал развития / Н.М. Кондратович // Конституция Республики Беларусь как ценностный выбор: 25 лет свершений и преобразований : сб. материалов респ. науч.-практ. конф., Минск, 4 марта 2019 г. ; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2019. – С. 212–214.
12. Вегера, И.В. Сущность основного закона в контексте конституционных ценностей / И.В. Вегера // Конституция Республики Беларусь как ценностный выбор: 25 лет свершений и преобразований : сб. материалов респ. науч.-практ. конф., Минск, 4 марта 2019 г. ; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2019. – С. 61–64.
13. Павлов, В.И. Классическая доктрина конституционализма в ситуации кризиса ценностей: опыт антрополого-правового осмысления / В.И. Павлов // Конституция Республики Беларусь как ценностный выбор: 25 лет свершений и преобразований : сб. материалов респ. науч.-практ. конф., Минск, 4 марта 2019 г. ; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2019. – С. 64- 67.
14. Лагун, Д.А. Анализ юридической природы указов президента Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Д.А. Лагун // Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2005. – Вып. 16. – С. 42–55. // Режим доступа: https://law.bsu.by/pub/31/Lagoon_4.pdf. – Дата доступа: 05.05.2020.
15. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., №130-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь/ Нац. ц-р правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
16. Лагун, Д.А. Юридический статус временных декретов [Электронный ресурс] / Д.А. Лагун // Вестник БГУ. Сер. 3. – 2010. – № 3. – С. 85–89. – Режим доступа: https://law.bsu.by/pub/31/Lagoon_1.pdf. – Дата доступа: 05.05.2020.

Поступила 15.06.2020

BASIC LAW OF THE REPUBLIC OF BELARUS: STABILITY AND DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

T. KUZMENKOVA

The article assesses the appropriateness of making amendments and additions to the current Constitution of the Republic of Belarus, analyzes and develops specific proposals for improving its structure and content. In particular, attention is paid to the structural separation rules on the law; the consolidation of the national idea and of values of the Belarusian people as one of the objectives of the state; unambiguous interpretation of the rules regarding types and legal force of legal acts of the supreme state bodies. In addition, the experience of the post-Soviet countries in fixing certain provisions at the constitutional level is examined.

Keywords: constitution, basic Law, constitution structure, digital rights, national idea, decree, law, legal force of a normative legal act, competence.