

УДК 342

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ БЕЛОРУССКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Рассмотрены этапы конституционного развития Беларуси, при этом отмечается, что институты народовластия и демократии на наших землях имеют давнюю историю. Основное внимание уделено Новейшей эпохе, поскольку XX век отмечен принятием пяти белорусских Конституций. Изучение Конституций БССР 1919, 1927, 1937 и 1978 гг. позволяет сделать вывод о том, что они не могли играть роль Основного Закона, так как в указанный период Беларусь не имела своей государственности. Поэтому акцент делается на Конституции 1994 года и ее новой Редакции 1996 года. Последний вариант следует рассматривать как самостоятельную версию Основного Закона, что объясняется двумя важнейшими факторами государственно-правового порядка: сменой формы правления и отменой принципа верховенства закона. Дается характеристика структурных элементов действующей белорусской Конституции 1996 года. Делается вывод о том, что вопросы нормативной регламентации не должны подменять главное – практическую реализацию закрепленных в Основном Законе ценностей.

Введение. В 2014 году все высшие учебные учреждения Беларуси, где есть факультеты юридического профиля, отмечают знаменательную дату – 20 лет суверенной Конституции. По этому поводу проводятся конференции, семинары, круглые столы. Полоцкий государственный университет не стал исключением, приурочив к юбилею научно-практическое мероприятие «Конституционализация национального правового порядка» в формате круглого стола. О чем его общая тональность – в представленных ниже материалах, повествующих о конституционной истории Беларуси XX века.

Основная часть. Идея построения конституционного и правового государства не нова для Беларуси. Если понимать Основной Закон как средство ограничения абсолютной власти, то белорусская традиция в этом смысле имеет давнюю историю. Несмотря на то, что сам термин «конституция» вошел в политический обиход лишь в конце XVIII века (США, Франция, Речь Посполитая), на наших землях более тысячи лет существовали институты и механизмы, фактически игравшие главную роль в государственно-правовом регулировании, демократическом по своей сути. Это и оформившийся вечевой строй Полоцка и Витебска, акты Магдебургского права, славные статуты ВКЛ 1529, 1569 и 1588 гг., Закон о правлении 3 мая 1791 года. Особо отметим, что когда белорусский народ обретался в самостоятельных формах, он никогда не знал автократических и деспотических методов осуществления власти. Но подлинно конституционной эпохой становится XX век, когда Беларусь путем неисчислимых бед и потрясений обрела свою независимость.

Для юристов этот период наиболее понятен через сменяемость конституций и сопутствующих тому общественно-политических перемен, что позволяет понять логику конституционного процесса. Постараемся обозначить главные вехи конституционного строительства и дадим анализ основных положений действующего Основного Закона через призму его юридических свойств. Они производны от существенных признаков Конституции и выражаются в ее верховенстве, высшей юридической силе, ее значении как базы текущего законодательства, в особом порядке ее принятия и пересмотра, в ее особой охране и защите. Особое внимание уделим краткой государственно-правовой характеристике всех имевших место белорусских конституций.

Конституция БССР 1919 года, принятая на Первом Всебелорусском съезде Советов, основывалась на тексте Конституции РСФСР 1918 года. Власть московских большевиков полностью распространялась на новообразованную республику. Состоял документ из Декларации трудящегося и эксплуатируемого народа и 3-х разделов. Структура была несовершенна с юридической точки зрения. Группировка норм, особенно в разделах об общих положениях Конституции, не была в должной мере систематизирована и логически объяснима. Вообще отсутствовал раздел о правах граждан. Данная Конституция, по мнению М.Ф. Чудакова, «неполный конспект Конституции РСФСР 1918 года. Это понятно, так как у создателей БССР не было ни времени, ни умения, ни политической воли создавать что-либо оригинальное» [1, с. 207]. В 1920 году Второй Всебелорусский съезд Советов рабочих, крестьянских, батрацких и красноармейских депутатов внёс изменения и дополнения в Конституцию 1919 года. Изменения по разделам затрагивали только некоторые центральные органы БССР (Президиум ЦИК, Совет Народных Комиссаров, Съезд Советов Белоруссии). В 1921 году Постановлением ЦИК принят ряд дополнений к существующему тексту, т.е. данный акт претерпевал постоянные изменения из-за меняющейся политической ситуации.

Конституция БССР 1927 года состояла из 13 разделов и 76 статей. В ней отсутствовал раздел «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», имевший место в период революционных преобразований и гражданской войны. Все разделы имели свои названия, но не было глав и подразделов. Раздела «О бюджетном праве» не было вообще, что лишний раз подчёркивало «псевдосуверенный» характер нашей республики.

В 1937 году, по установленному Москвой графику, 12-й Чрезвычайный съезд Советов БССР утвердил новую Конституцию, состоящую из 11 разделов и 122 статей. По своей структуре и юридической технике она была достаточно продуманным документом, ведь в её основе лежала «Сталинская» Конституция 1936 года, готовившаяся долгое время. Появились новые разделы о бюджете, суде, прокуратуре. Раздел X имел название «Основные права и обязанности граждан», но практика его реализации в условиях сталинской тирании не имела ничего общего с этим конституционным лозунгом.

После принятия в 1977 году Верховным Советом СССР третьей по счёту Конституции СССР Верховный Совет БССР вслед принимает **в 1978 году новую Конституцию БССР**. В структурном плане она состояла из 10 разделов, 19 глав, 172 статей. Как видим, в сравнении с предыдущей Конституцией количество статей увеличилось ровно на 50. Новый документ в основных положениях соответствовал Союзной Конституции, поэтому «работы у авторов Конституции БССР было немного» [1, с. 242]. Можно лишь отметить объёмную Преамбулу, где говорилось о преемственности конституционного развития нашей страны. Эта Конституция впоследствии неоднократно структурно изменялась в полном соответствии с изменениями в Конституции СССР и последовавшими политическими событиями эпохи независимости (например, с 1990 по 1994 годы – шестнадцать раз).

Первая суверенная Белорусская Конституция 1994 года включала в себя Преамбулу, 8 разделов, 8 глав и 149 статей. Структурно Основной Закон отразил все принципы республики демократического типа: верховенства закона, защиты прав человека, разделения властей, сдержек и противовесов, политического плюрализма, примата международного права, охраны Конституции, многообразия форм собственности и др. В этом отношении она «поставила крест» на советской социалистической эпохе и вошла в семью, связанную узами европейского конституционализма.

По своей структуре **Конституция Беларуси Редакции 1996 года** состоит из Преамбулы (формально такое название не упоминается, но содержится введение, включающее в себя несколько принципиальных положений), 9 разделов, 8 глав и 146 статей. В структурно-композиционном и сущностно-содержательном аспектах текст Конституции претерпел серьёзные изменения, что во многом объясняется двумя важнейшими факторами государственно-правового порядка: поменялась форма правления и был отменён принцип верховенства закона. Чёткое уяснение этих обстоятельств позволяет правильно понять логическую структуру Конституции и замысел её авторов.

Как правило, конституции начинаются с преамбул, которые носят возвышенный, торжественно-декларативный характер и не содержат в себе юридических норм в их «классическом понимании». Они предопределяют дальнейшее содержание текста. Термин латинского происхождения (*praeambulus*) и дословно означает «идущий впереди», «предшествующий», а во французском языке *preamble* – «предисловие» [2, с. 517]. В конституциях этот вводный текст имеет политическую направленность и нужен для того, чтобы «осветить пройденный страной путь, дать характеристику общества на современном этапе его развития, изложить сущность и главные задачи государства, сказать о целях конституции и провозгласить её принятие» [3, с. 156]. Автор комментария к российской Конституции Е.Ю. Бархатова видит существенное значение преамбулы «для понимания смысла как в Конституции в целом, так и её отдельных статей, поскольку именно в вводной части указаны основания и обстоятельства, послужившие поводом к изданию Конституции и как бы предопределившие её содержание» [4, с. 6]. Однако преамбула всё же имеет и юридическое значение, которое состоит в том, что все положения конституции должны соответствовать целям и принципам, указанным в ней.

Так, в Преамбуле Основного Закона Беларуси называются шесть основополагающих целей, реализация которых является главной задачей государства. Эти программные установки лежат в основе всех конституционных норм, они пронизывают всё содержание Конституции. Следует отметить, что Конституция Беларуси Редакции 1996 года дословно воспроизвела текст преамбулы предыдущей Редакции, а это означает, что концептуально-идеологическую нагрузку этой части Основного Закона оставили прежней.

Конституция Республики Беларусь содержит преамбулу как небольшой лаконичный текст. Достаточно компактный, он имеет явно выраженную концептуально-идеологическую нагрузку. Можно вспомнить и о том, что в ходе обсуждения проекта будущей Конституции 1994 года по поводу содержания преамбулы разгорались горячие политические дискуссии среди депутатов, специалистов, экспертов.

В частности, в мае 1993 года на заседании Верховного Совета «довольно дружно проголосовало большинство депутатов за то, чтобы убрать из преамбулы абзац, в котором упоминались исторические правовые акты конституционного значения, предшествующие Конституции Республики Беларусь. Более всего депутатов раздражало упоминание Великого княжества Литовского, Русского и Жемойтского, особенно Белорусской Народной Республики, Республики, провозглашённой в марте 1918 года до образования БССР в 1919 году, поскольку БНР много лет считалась «буржуазным» и, стало быть, неправомерным образованием» [1, с. 265].

Как видим, содержание и объём преамбулы – дело вкуса, а зачастую и идеологии.

Нет полной ясности относительно нормативного значения Преамбулы белорусской Конституции. До 2000 года сомнений по этому поводу не возникало, но в связи с принятием Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» возникла двусмысленная ситуация. Дело в том, что статья 28 указанного Закона гласила о том, что «включение нормативных предписаний в преамбулу не допускается». В комментарии к Закону Г.А. Василевич по данному поводу высказал возражение: «Полагаем, что преамбула может содержать нормативные предписания, например, преамбула Конституции [...]. Судьи Конституционного Суда Республики Беларусь определяют свою позицию в том числе и с учётом положений, содержащихся в преамбуле Конституции [...]. Законодателю, на наш взгляд, можно было бы сделать оговорку относительно того, что положения преамбулы (например, преамбулы Конституции Республики Беларусь), определяя цель правового регулирования, тем самым устанавливают направления законодательной и иной правотворческой деятельности [...]. Содержание преамбулы должно учитываться при толковании Конституции и актов текущего законодательства под призмой их соответствия конституционному тексту» [5, с. 4, 107].

Возможно, мнение Председателя Конституционного Суда сыграло свою роль, и в 2009 году редакция статьи 28 претерпела изменения. Сейчас формулировка смягчена: «Включение нормативных предписаний в преамбулу, *как правило* (курсив наш – А. П.), не допускается». Полагаем, что исключение сделано, прежде всего, для преамбулы Конституции, которую следует считать органичной частью Основного Закона. Не будем забывать, что именно преамбула содержит в себе базовую учредительную норму: «Мы, народ Беларуси, ... принимаем настоящую Конституцию – Основной Закон Республики Беларусь».

Обратимся теперь к характеристике структурных элементов действующей белорусской Конституции, выделяя наиболее важные положения.

Первый раздел называется «**Основы конституционного строя**». Он содержит принципы организации государства в его соотношении с личностью и гражданским обществом: унитаризм; демократизм; социальный характер; народовластие; верховенство права; приоритет интересов человека; политический плюрализм; разделение властей; приоритет общепризнанных принципов международного права; светский характер и др. Нормы-принципы, включённые в раздел I «Основы конституционного строя», составляют определённую систему и раскрывают основные характеристики белорусского государства (форма правления, форма государственного устройства, политический режим), а также экономические, социальные и политические основы конституционного строя. Данный раздел может быть изменён только путём референдума.

Второй раздел называется «**Личность, общество, государство**». Он отводится закреплению статуса личности, основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Сходный подход обнаруживается в конституциях Италии, Испании, России. Но вот Конституция Германии начинается с раздела «**Основные права**». Нам представляется вполне логичным, что раздел о правах, свободах и обязанностях гражданина располагается вслед за разделом об основах конституционного строя. Учитывая точку зрения С.А. Авакьяна [3, с. 158], такое расположение разделов можно объяснить тем, что, с одной стороны, человек и его интересы стоят на переднем плане в демократическом обществе и государстве, с другой – нельзя раньше основ конституционного строя поставить нормы о статусе личности, поскольку он обусловлен конституционным строем. В современном государстве на обеспечение интересов человека и гражданина направлены политика государства, система общественно-политических учреждений, формы хозяйствования и собственности, а предоставляемые гражданину права и свободы позволяют ему активно влиять на государственные и общественные дела.

В основу этого раздела положена Всеобщая декларация прав человека 1948 года. Важно отметить, что Конституция признаёт права и свободы как основные, не предусматривая их деление на более или менее значимые. Тем самым подтверждается их равноценность.

Раздел III посвящён институтам представительной и прямой демократии, в связи с чем имеет название «**Избирательная система. Референдум**» (предусматривается и поглавное деление). Не во всех

современных конституциях предусмотрен такой раздел. Чаще всего нормы о выборах и референдумах содержатся в разделах конституций, посвящённых правам и свободам граждан, либо включаются в разделы, касающиеся высших органов власти государства, формируемых путём выборов (Германия, Италия, Испания, Россия, Франция). Но в ряде государств (Беларусь, Польша, Туркменистан) выборам и референдумам посвящены специальные главы и разделы. Более того, в Беларуси, Аргентине, Франции, Бельгии действуют избирательные кодексы, которые регулируют практически все вопросы, связанные с выборами и референдумами.

Раздел IV «**Президент, Парламент, Правительство, Суд**» показывает государственное устройство нашей страны. Воспринятая в 1996 году «смешанная» («суперпрезидентская») форма правления логично подразумевает указанное расположение глав. По совокупности и значимости функций и полномочий, закреплённых за Президентом Беларуси, он занимает ведущее место в государственном механизме. Формально Глава государства не относится ни к одной из трёх ветвей власти, перечисленных в статье 6 Основного Закона. Во всех конституциях такие разделы являются наиболее объёмными и предельно конкретизированными. Отметим также, что из всех высших судебных инстанций лишь статус Конституционного Суда воспроизведён в данном разделе наиболее полно, что свойственно и другим европейским конституциям (Австрии, Германии, Италии, Испании, Польши, Португалии).

Отдельный V Раздел определяет основы **местного управления и самоуправления** в Республике Беларусь. Это является характерной чертой современных конституций. Более того, в большинстве государств (но не в Беларуси) органы местного самоуправления не включаются в общую систему государственной власти. В нашей стране закреплённая модель местного самоуправления не соответствует международным стандартам, предусмотренным Европейской Хартией местного самоуправления 1985 года. Впрочем, Беларусь не является членом Совета Европы и на неё указанная Хартия не распространяется. Власть на местах фактически реализуется через органы государственного управления, которые на разных уровнях (город, район, область) образуют так называемую президентскую вертикаль. Исполкомы подчиняются центральной власти, а не местным Советам депутатов. Глава исполкома неподотчетен и населению соответствующей административно-территориальной единицы.

Раздел VI «**Прокуратура. Комитет государственного контроля**» не является традиционным для современных конституций. Например, в России по Конституции 1993 года есть одна глава о судебной власти, в которую включены нормы об организации правосудия, а также о прокуратуре. Белорусский подход представляется более удачным, если говорить о прокуратуре. Во-первых, прокуратура не относится к судебной власти и, во-вторых, по своей значимости и особому месту в государственном механизме она заслуживает особой регламентации на конституционном уровне (можно вспомнить о том, что именно прокуратура в Республике Беларусь координирует меры борьбы с организованной преступностью и коррупцией). Вообще, как уже говорилось, три традиционные ветви власти (законодательная, исполнительная, судебная) включают далеко не все органы современного государства. Его роль в обществе существенно изменилась, возникли новые функции, новые права и обязанности у создаваемых органов. В этом контексте чаще всего говорится о формировании контрольно-надзорной власти. Можно ли говорить о состоявшейся особой контрольно-надзорной ветви власти в Республике Беларусь? Думается, да. Контрольно-надзорные органы *не зависимы* в осуществлении своих функций и в процессе этой деятельности *не подчинены* другим органам. Поэтому их независимость от других властей (что и является одним из важнейших признаков обособления отдельной ветви власти) закреплена в Конституции специальным разделом.

В Разделе VII определены основы **финансово-кредитной системы Республики Беларусь**. И этот раздел не свойствен большинству конституций. Хотя, например, Основной Закон Германии предусматривает Главу X «Финансы», а Конституция Испании – Раздел VII «Экономика и финансы» (именно здесь говорится о Счётной палате – своеобразном аналоге белорусского Комитета государственного контроля). В США основы бюджетно-финансовой политики «прочитываются» через полномочия Конгресса в статье 1 Конституции.

Наличие в нашем Основном Законе Раздела VIII «**Действие Конституции Республики Беларусь и порядок её изменения**» полностью соответствует конституционным традициям и подходам. Поскольку стабильность является характерной чертой конституции, это должно быть оговорено особым, усложнённым порядком её толкования, внесения изменений и дополнений. По способу изменения белорусская Конституция «жёсткая» («гибкие» изменяются по правилам обыкновенного закона) и постоянная, т.е. принятая без указания сроков или событий, прекращающих её действие. Конституции большинства государств мира устанавливают более строгий порядок их изменения по сравнению с принятием обычных законов. В этом разделе говорится о высшей юридической силе Конституции. Он может быть изменён только путём референдума.

Заключение. Конституция Республики Беларусь (писаная, кодифицированная, жёсткая, развёрнутая) имеет свою *внешнюю* и *внутреннюю* структуру. В первом случае речь идёт о «членении» текста на структурные элементы, которыми являются преамбула, разделы, главы, статьи, пункты, подпункты, части и абзацы. Во втором – мы видим отбор определённых групп общественных отношений для упорядоченного конституционного регулирования (взаимосвязь конституционно-правовых институтов по нашему Основному Закону отслеживается достаточно чётко). Как было выяснено, определяющее значение для внешней структуры конституции имеет внутренняя структура, которая, в свою очередь, определяется идейно-концептуальным пониманием Основного Закона.

Можно выделить четыре главных компонента, взаимосвязи между которыми составляют основное содержание белорусской Конституции: индивид – коллектив – общество – государство. Следует признать, что в тексте Основного Закона Беларуси правильно отражены многосторонние и двусторонние связи в этой цепочке. Разумеется, в Конституции содержатся лишь самые общие «прочтения» таких связей, а свою детализацию они находят в иных нормативных правовых актах. В целом по своей структуре действующая Конституция является компактной, чёткой и юридически строгой по последовательности расположения разделов. Но вопросы надлежащей нормотворческой техники не должны подменять содержательный анализ закреплённых государственно-правовых механизмов, проблемы их практической реализации и соответствия стандартам демократического, правового, социального государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Чудаков, М.Ф. Конституционный процесс в Беларуси (1447 – 1996 гг.) : моногр. / М.Ф. Чудаков. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2004. – 327 с.
2. Словарь иностранных слов. – М. : Гос. изд-во иностр. нац. словарей, 1949. – 808 с.
3. Авакьян, С.А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. / С.А. Авакьян. – М. : Юристъ, 2005. – Т. 1. – 719 с.
4. Бархатова, Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Е.Ю. Бархатова. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 256 с.
5. Василевич, Г.А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г.А. Василевич. – Минск : Интерпресс-сервис, 2003. – 256 с.

*А.Н. Пугачев, заведующий кафедрой теории
и истории государства и права,
кандидат юридических наук, доцент*