

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 342

СТРУКТУРА КОНСТИТУЦИИ И КРИТЕРИИ ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ КАК ЛОГИЧЕСКИ ЦЕЛЬНОГО ДОКУМЕНТА

канд. юрид. наук, доц. А.Н. ПУГАЧЕВ
(Полоцкий государственный университет)

Объясняется необходимость восприятия конституции в современных научно-правовых исследованиях как цельного и логически продуманного документа. Акцент делается на непременном соблюдении соответствия определенной структуры основного закона особенностям смыслового содержания. Констатируется, что в белорусском правоведении проблема логической структуры конституции не являлась объектом специальных исследований. Авторское видение структуры конституции основано на её зависимости от компонентов предмета конституционного регулирования. Указаны критерии, позволяющие определить эффективность структуры основного закона: целостность, системность, связность и соразмерность частей. Дается их характеристика на примере Конституции Республики Беларусь. Предлагается выделять два основных вида деятельности при работе над структурой конституции: сущностно-содержательный и структурно-композиционный. Отражены особенности структуры всех имевших место белорусских конституций. Анализируется юридическая природа преамбулы основного закона в контексте проблемы осуществления конституционного правосудия.

Введение. Конституция, как и любой текст, должна характеризоваться единством содержания и формы. Её коммуникативная ценность во многом определяется степенью соответствия определенной структуры особенностям смыслового содержания. Только при таком условии конституция воспринимается как цельный и логически продуманный документ. Вопрос о структуре конституции нельзя считать второстепенным, тем более сводя его к простому перечислению отдельных компонентов. Задача адекватного и полного отражения закономерных связей конституционной материи в её логической структуре представляется очень важным и непростым делом. Приходится констатировать, что в белорусской юриспруденции проблема логической структуры Основного Закона в качестве самостоятельной темы научных исследований не поставлена вообще и даже частично не решается.

По нашему мнению, логическая структура конституции является одним из наиболее точных и красноречивых показателей развитости и продуманности включенных в нее положений. Назначение структуры можно свести к ее способности полно и конкретно опосредствовать все сложные и многообразные связи и зависимости компонентов предмета конституционного регулирования. Иными словами, структуру любой конституции ошибочно рассматривать как некое механическое суммативное образование, допускающее как произвольное расположение разделов и глав относительно друг друга, так и расчленение единого конституционного текста на обособленные и слабосочетаемые части. Как показывает изучение конституций ряда стран (Франция, Казахстан, Кот д'Ивуар), расположение структурных компонентов в некоторых из них определяется чаще всего субъективным усмотрением авторов (или «идейных вдохновителей») конституционного текста, а не их объективной взаимосвязью.

Основная часть. Сам термин «*структура*» происходит от латинского *structura*, что дословно означает «строение», «устройство» [1, с. 620]. Здесь важно понимать, что любая структура отражает не только состав какого-либо образования, но и *связь* между определенными компонентами. Таким образом, *связь всех компонентов конституции, которая объединяет, организует их в некое единство, системное целое, можно понимать как логическую структуру основного закона*. Следовательно, логическая структура конституции является важнейшим способом её внутренней организации. Российские авторы Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин под структурой конституции понимают «принятый в ней порядок, посредством которого устанавливаются определённая система группировки однородных конституционных норм в разделы, главы и последовательность их расположения» [2, с. 78]. Это означает, что в основе объединения конституционных норм по разделам и главам лежит критерий предмета регулирования, т.е. связанность норм характером общественных отношений, на которые они воздействуют.

Эффективность структуры конституции в наибольшей мере зависит от того, насколько её текст отвечает критериям *целостности, системности, связности и соразмерности частей*. Общетеоретические вопросы структурирования чётко сформулированы в работе Ф.А. Кузина [3, с. 11], и некоторые его замечания уместно перенести в сферу конституционной проблематики с учётом рассматриваемой специфики.

Следование **критерию целостности** обязывает рассматривать свойство целого и частей в их неразрывном единстве. С точки зрения этого принципа структура конституции представляет собой единство всех её элементов, а каждый элемент структуры воспроизводит какой-либо фрагмент текста в рамках общей концепции. Нарушение этого принципа неизбежно влечёт за собой хаотичность и эклектизм изложения конституционного текста. Анализ белорусской Конституции показывает наличие в ней очевидных логико-правовых разночтений. О них, в частности, писал профессор Н.В. Сильченко [4, с. 101]. Например, в статье 3 Конституции Беларуси закрепляется идея «народного суверенитета», согласно которой «единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ». Это означает, что только белорусскому народу принадлежит вся полнота государственной власти, что народ является единственным её источником. В нарушение этого исходного принципа в статье 109 Основного Закона установлено, что «судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам». По смыслу этой статьи получается, что судебная власть исходит не от белорусского народа, а от судов, которые являются её источником. Очевидно, что суды призваны всего лишь реализовывать на практике одну из ветвей власти, а именно судебную власть. Налицо противоречие между базовым конституционным принципом и развивающим его положением.

Согласно **критерию системности** элементы конституционного текста необходимо рассматривать как систему, образованную их взаимодействием, что не допускает механическое, формальное объединение разнородных элементов. В Конституции Беларуси критерий системности соблюден не всегда. Например, это касается порядка формирования состава Конституционного Суда. Согласно статье 98 пункт 3 Совет Республики «избирает шесть судей Конституционного Суда», а Президент «назначает шесть судей Конституционного Суда» (ст. 84 п. 10). Но по статье 84 пункт 11 Президент наделён правомочием «освобождать от должности Председателя и судей Конституционного Суда». Здесь требование системного подхода при реализации механизма назначения и снятия с должности не срабатывает. Очевидно, что правом освобождения от должности должен быть наделен орган, избравший на должность судей Конституционного Суда. В данном случае – это Совет Республики, а не Глава государства (за ним должно быть закреплено право освобождать от должности только тех судей Конституционного Суда, которых он назначил).

Критерий связности является обязательным условием существования конституционного текста как определённой структуры. Именно связность обеспечивает взаимообусловленность и соотнесённость различных фрагментов текста, что свидетельствует об эффективности избранной авторами конституции последовательности изложения нормативной информации. Например, логика принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 6 Конституции Беларуси), казалось бы, предполагает последовательность посвящённых им глав в Конституции, т.е. сначала о парламенте, затем о правительстве, далее – о судебных органах. Однако классическая «американская» модель разделения властей в настоящее время встречается крайне редко. В Европе получила распространение смешанная (политологи говорят: «суперпрезидентская») форма правления, элементы которой восприняты в **Беларуси** (Г.А. Василевич [5, с. 34] придерживается иного мнения), Польше, России, Литве, Украине, Финляндии. Поэтому сначала в конституции может быть глава о президенте, а затем – о парламенте.

В белорусской Конституции наше государство не называется президентской республикой, однако по действующей модели конституционного регулирования Президент стоит над всеми иными государственными органами, обеспечивая «преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти» (ч. 2 ст. 79 Основного Закона). Поэтому в Конституции идут сначала глава о Президенте, затем – о Национальном собрании, о Совете Министров, о судебной власти. Всё иначе было в тексте Конституции 1994 года. В разделе IV «Законодательная, исполнительная и судебная власть» Глава 3 «Верховный Совет Республики Беларусь» предшествовала Глава 4 «Президент Республики Беларусь», что было вполне обоснованно при заимствовании на тот момент президентской формы правления по образцу США (там статья I посвящена Конгрессу, а статья II – Президенту) [6, с. 15]. Поменялась форма правления – изменилась структура Основного Закона и, соответственно, логика изложения нормативного материала.

Органическим качеством структуры конституции является **соответствие объёма того или иного фрагмента текста его смысловой и юридической значимости**. Это качество обеспечивает весомость изложенной в тексте информации, отражающей концепцию конституционной модели. Не случайно, надо полагать, в Главе 6 «Суд» Конституционному Суду уделено столько внимания в вопросах организации и функционирования, как никакому другому судебному органу (хотя в системе судебной власти она возглавляется тремя инстанциями – Конституционным, Верховным и Высшим Хозяйственным Судом). Однако, именно Конституционный Суд – высший орган судебного конституционного контроля, «страж» Основного Закона. В то же время нельзя признать удачным подход в конструировании статьи 116 Конституции, при котором данная статья заключает в себе чрезмерное количество норм. Вероятно, следовало бы «разбить» её на несколько более компактных статей (как это имело место, например, по Конституции Редакции 1994 года).

Таким образом, структура любой конституции обусловлена её содержанием, поэтому единой схемы, пригодной для всех вариантов конституций, не существует. Но если ознакомиться с текстами основных законов многих стран, можно убедиться, что структура конституции является достаточно консервативной. В ней традиционно выделяют преамбулу (введение), основную часть, заключительные и переходные положения, а в ряде случаев также и приложения. Достаточно универсальная структура позволяет осуществлять необходимые сравнительно-правовые исследования текстов основных законов даже тем лицам, которые только приступили к изучению конституционного права, желают знать и понимать базовые ценности государственного и общественного значения в их страноведческой специфике. Правильнее всего приступать к познанию права иностранных государств именно через знакомство с их конституциями. При изучении любой конституции следует иметь в виду следующее:

- более важное всегда предшествует менее важному;
- материальные нормы располагаются перед процессуальными;
- правила излагаются до исключения;
- положения об обязанностях предваряют указания о санкциях.

Однако в расположении статей и частей, глав и разделов часто проявляется своеобразие подходов различных стран к созданию своих основных законов. Публичное право многих государств существенно отличается друг от друга, что прежде всего связано с различиями в политической ориентации и степени централизации. Например, свои особенности имеет структура конституций федеративных государств. В них предусмотрена специальная глава о разграничении компетенции между федерацией и её субъектами. По замечанию Ю.А. Юдина [7, с. 74], в структуре ряда новых конституций находят отражение современные интеграционные процессы, что приводит к появлению специальных разделов, содержащих положения о региональных объединениях государств. Так, в 1992 году в связи с принятием Маастрихтских соглашений Конституция Франции пополнилась разделом «Европейский Союз», а преамбула Основного Закона ФРГ была полностью переписана в связи с Договором об объединении Германии от 31 августа 1991 года.

В структуре любой конституции всегда отражаются оценки, воззрения, предпочтения тех, кто предлагает стране новый основной закон. К примеру, профессор С.А. Авакьян [8, с. 156] пишет о том, что размещение в Конституции СССР 1936 года (так называемая «Сталинская») главы об основных правах и обязанностях граждан ближе к концу её текста (это глава 10, а всего в данном Основном Законе 13 глав) не случайно. Это как бы одно из отражений пренебрежения к личности, сложившегося в государстве, ставшем к тому времени абсолютно тоталитарным. В том, что расположением глав подчёркивается степень значимости тех или иных основных институтов, уверен М.В. Баглай. Во Франции в 1958 году при переходе от парламентаризма к президентской форме правления в Конституции главы «Президент» и «Правительство» поместили перед главой «Парламент», ясно указав тем самым на перемещение центра тяжести в государственном механизме в сторону президентской власти [9, с. 68]. Сходную рокировку глав и явно с той же целью видим в действующей Конституции Республики Беларусь, пришедшей на смену Конституции 1994 года.

Безусловно, понимание и признание тех или иных социальных ценностей отражается на структуре конституции, но «если же оставить в стороне политические соображения, по большому счёту последовательность конституционного регулирования обусловлена логикой взаимосвязи конституционно-правовых институтов» [8, с. 156]. По мнению О.Е. Кутафина, «последовательность расположения в конституции соответствующих норм зависит от нескольких факторов: учёт взаимосвязи этих норм друг с другом; первичность и производность их друг от друга; определённые концепции, заложенные в конституции. Всё это очень важно для осмысления её структуры, учёт которой является неперенным элементом квалифицированной правоприменительной деятельности» [2, с. 78]. Конечно, последовательность и взаимосвязь конституционно-правовых институтов должна быть соблюдена, но всё же внутренняя структура в первую очередь определяется концептуальным пониманием конституции. Такого рода структурный анализ основного закона с элементами логического анализа позволяет уяснить волю субъекта, разрабатывавшего и предложившего текст конституции.

Итак, изучение вопроса о структуре конституции позволяет во многом понять её содержание в целом, логику и последовательность изложения нормативного материала. Дело в том, что работа над текстом конституции подразумевает сочетание двух основных видов деятельности: *структурно-композиционной* и *сущностно-содержательной*. В первом случае речь идёт о процессе формулирования структуры конституции по разделам и главам в соответствии с заданной концепцией (конституционной моделью), логикой её построения и взаимосвязей между частями. Эта деятельность сопряжена с необходимостью не только установления и выделения структурных компонентов основного закона, но и определения в общих чертах их содержания. Во втором случае речь идёт о формулировании содержания разделов, глав и статей конституции, их наполнении нормативной информацией. Следовательно, сущностно-содержательная деятельность заполняет структурно-композиционный каркас конституции таким образом, чтобы в итоге сформировался целостный документ, ориентированный на достижение целей основного закона и согласованный в своих частях в соответствии с замыслом законодателя и логикой написания конституционного акта.

Сочетание рассмотренных компонентов придаёт основному закону стройность и упорядоченность. Структура конституции наиболее видимый, бросающийся в глаза её атрибут. Чтобы ознакомиться с на-

званием её разделов и глав, достаточно нескольких минут знакомства с содержанием (оглавлением). Но чтобы проникнуть в сущность конституционных положений, требуются значительные юридические знания и усилия, основательная подготовка для специалиста любого уровня. Не случайно именно структура конституции должна быть продумана с особой тщательностью. Как показывает исторический опыт, при обсуждении структуры конституции возникают сложные дискуссии, выявляются принципиальные противоречия между сторонниками разных конституционных моделей (в преломлении на историю современного белорусского конституционализма см. работы Г.А. Василевича [10; 11], В.А. Кругалевича [12], М.Ф. Чудакова [13]). Не подлежит сомнению, что проблема структурирования конституции является вопросом, достойным глубокого изучения. Многие даёт понять исторический и сравнительно-правовой анализ.

Структура конституции в Беларуси в разные исторические периоды не была постоянной, что характерно и для других стран. Общая тенденция верно подмечена Е.И. Козловой и О.Е. Кутафиним: «В структуре отражались особенности господствующей идеологии, зрелость той или иной сферы общественных отношений, подготовленность их к правовому воздействию, процессы совершенствования юридической техники» [2, с. 78]. Особенно важным представляется акцентирование внимания на идеолого-политическом аспекте конституции. И это не случайно. Решающее влияние на структуру прежних белорусских Конституций оказывал факт нахождения Беларуси в составе СССР на правах союзной республики. Установка была однозначной – структура всех республиканских конституций должна максимально соответствовать структуре, взятой за основу в союзной. Не случайно Конституции БССР 1937 и 1978 годов практически во всём совпадали по своей структуре с соответствующими Конституциями СССР 1936 и 1977 годов. Остановимся на краткой государственно-правовой характеристике структуры 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» [13, с. 207]. В 1920 году 2-й 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 лишнее 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» [13, 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 *preambule* – «предисловие» [1, 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» [8, 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» [16, 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.

Изучение конституций зарубежных государств не даёт однозначного представления о значении и юридической силе преамбулы. Конституция США – самая «старая» из писанных конституций, действующих в наше время, содержит достаточно краткую преамбулу. Учёный В.В. Маклаков отмечает, что она «не признаётся судами и американской доктриной за составную часть Основного Закона, а рассматривается с точки зрения источника, от которого она исходит, и целей, ради которых она выработана» [17, с. 4]. Специалист по американскому конституционному праву, В.И. Лафитский, пишет о том, что «правовой силы формулы преамбулы не имеют и в настоящее время представляют не более чем исторический интерес» [18, с. 59]. Американский подход относительно понимания преамбулы воспроизведён в Испании, где «юридическая доктрина не рассматривает эту часть основного закона как имеющую обязательную юридическую силу. На преамбулы нельзя ссылаться при обращении в Конституционный Суд или в обычные суды, но эта часть акта учитывается судьями при толковании конституционных норм, поскольку она указывает намерения, цели, положенные учредителями в основание конституции» [17, с. 287]. Не считается преамбула нормативным текстом в России (общая тенденция) и Индии, а ряд конституций (Италии, Греции, Ирака) вообще не предусматривает такой части основного закона.

В Российской Федерации этот вопрос однозначного разрешения не получил. Но и при отсутствии чёткого законодательного подхода многие авторитетные конституционалисты всё же уверены, что «в российской конституционной доктрине никогда не проводилось различия между преамбулой и другими частями конституции, которая рассматривалась как единый по своей юридической природе документ» [7, с. 66]. Особо отметим, что приведённое мнение В.Е. Чиркина соотносится с правоприменительной практикой. Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, не избегает ссылок в своих решениях на положения преамбулы. Это отмечают и другие юристы. Так, Ю.А. Дмитриев пишет: «Что же касается юридической силы [...] положений преамбулы, косвенным подтверждением этого факта являются многочисленные решения Конституционного Суда Российской Федерации, опирающиеся на их содержание и не делающие различий между ними и нормами основного текста Конституции» [28, с. 38].

Приведём конкретный пример. В Постановлении от 11 декабря 1998 года № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» Конституционный Суд России в пункте 4 чётко сформулировал свою позицию по поводу того, что «провозглашённая в Преамбуле Конституции Российской Федерации цель утверждения гражданского мира и согласия обуславливает и необходимость согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, которое в соответствии с Конституцией Российской Федерации обеспечивается Президентом Российской Федерации (статья 80, часть 2)» [19, с. 118]. Следует учитывать, что в Российской Федерации постановления Конституционного Суда о толковании Конституции носят нормативный характер и общеобязательны для всех субъектов.

В сфере конституционной доктрины очень сильны аргументы О.Е. Кутафина о базовой юридической силе преамбулы. Смысл его рассуждений [20, с. 179 – 180] сводится к тому, что значение Конституции как основного источника конституционного права определяется также и тем, что установленные в ней нормы служат формой воплощения государственной воли народа. В Преамбуле Конституции Рос-

сийской Федерации указывается: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации ... принимаем Конституцию Российской Федерации». Действительно, будучи принятой народом путём всенародного голосования, конституция **приобретает учредительный характер**. Поскольку народ в демократическом государстве является носителем суверенитета и единственным источником власти, только он и обладает и её высшим проявлением – учредительной властью. Это означает, что именно народ имеет право принимать конституцию и посредством её учреждать те основы общественного и государственного устройства, которые он для себя выбирает. Именно на признании учредительной природы конституции основывается особый порядок её принятия, верховенство, роль в правовой системе государства, непререкаемость для всех учреждённых ею же властей. Поэтому, согласно логике аргументации О.Е. Кутафина, конституционные предписания преамбулы выступают в качестве первоосновы, являются первичными. Можно сделать вывод о том, что именно преамбула содержит важнейшее положение об учредительном характере конституции, характеризует её как акт высшего юридического и общественного значения! Такая позиция, по нашему убеждению, должна быть учтена и при анализе преамбулы белорусской Конституции.

В большинстве стран преобладает подход, согласно которому положения преамбулы рассматриваются как имеющие ту же юридическую силу, что и иные конституционные положения. Характерный пример – Франция и Германия. Во Франции [17, с. 105] нормативна не только преамбула действующей Конституции 1958 года, но и преамбула отмененной Конституции 1946 года. Более того, первая статья Конституции 1958 года не входит ни в один из разделов, а помещена в преамбуле! Это обстоятельство следует однозначно расценивать как признание юридической силы преамбулы. Бывший Председатель Конституционного Совета Франции Ф. Люшер утверждает, что «на основе преамбулы Конституции 1958 года строится конституционная защита прав и свобод» [21, с. 25]. Важно сказать, что преамбула 1946 года в свою очередь в число нормативных конституционных текстов включает Декларацию прав человека 1789 года. Получается, что значимость преамбулы преимущественно основывается на отсылочных нормах, однако в своей практике Конституционный Совет Франции всегда принимал во внимание позднейшие положения, их ограничивающие или дополняющие. По мнению Ф. Люшера, «прямая отсылка используется лишь по отношению к взаимосвязанным понятиям «права человека» и «принципы национального суверенитета», так как они определены в Декларации 1789 года, подтверждённой и дополненной преамбулой Конституции 1946 года» [21, с. 35].

В Германии преамбула Основного Закона знаменуется тем, что она содержит перечень субъектов федерации, а это говорит о её нормативном характере. До 1992 года субъекты федерации определялись специальной статьёй 23 Основного Закона, но в соответствии с Договором об объединении от 31 августа 1991 года действует новая редакция преамбулы.

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, Руского 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» [13, 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 [...]. Законодателью, 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» [22, 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».

Можно убедиться в том, что в законодательстве, науке и судебной практике разных стран существуют два диаметрально противоположных подхода к проблеме юридической природы преамбулы конституции. В одних странах преамбулу отличают от основного текста как не имеющую юридического значения, «нормативный и правовой характер преамбулы отрицается на том основании, что в отличие от регулирующих норм её положения не могут применяться судами или использоваться в других видах правоприменительной деятельности» [7, с. 66]. Как пишет Д. Басу, «преамбула сама по себе не является документом, обязательным для судов» [23, с. 58]. Однако во всё большем числе стран (отнесём сюда и Беларусь) преобладает иной подход: положения преамбулы рассматриваются как имеющие ту же юридическую силу, что и иные конституционные положения. Практика Конституционного Суда Республики Беларусь – наглядное тому подтверждение.

Если рассматривать конституционное государство как специфическое интегрированное единство (конституция формирует государство, но в свою очередь сама формируется им), задачу преамбулы основного закона можно сформулировать следующим образом – определить принципиальное соотношение государства и конституции. Эта вводная часть, не затрагивая напрямую позитивно-правовой материи конституционного регулирования, указывает на лежащие вне права основания его авторитетности, а также истоки конституционного правотворчества («основываясь на своём неотъемлемом праве на самоопределение, опираясь на многовековую историю развития белорусской государственности...»).

При таком подходе к конструированию преамбулы учредитель Конституции – народ Беларуси – декларирует легитимность и осознанность своих действий, провозглашает моральные основания своей ответственности, определяет свои цели и устанавливает систему гарантий («стремясь утвердить права и свободы, желая обеспечить гражданское согласие, незыблемые устои народовластия...»).

Следовательно, преамбула отражает главные конституционные начала и идеи, выступая, таким образом, по выражению германского государствоведа Й. Изензее, «...как результат прикладной теории государства и теории конституции. Государство возникает раньше конституции. Только народ, объединённый в государство, дееспособен вообще, а значит, в состоянии принять конституцию. ...Содержание преамбулы соответствует представлению о том, что государство существует до присутствия конституции и что этот акт как бы не затрагивает существование государства. Государственность как таковая не зависит от намерений создателя конституции. Он не принимает решения о том, должно ли существовать государство, а наоборот, исходит из его существования и лишь преобразует его. Государство – первичная материя, а конституция – её форма. Однако государство (при помощи конституции) нуждается в дальнейшем формировании и совершенствовании» [24, с. 6 – 7]. Исходя из духа преамбулы, принятие конституции является, таким образом, осуществлением, развитием и совершенствованием государственности.

Что следует понимать под текстом конституции, все ли её части имеют равную юридическую силу, – эти вопросы имеют принципиальное значение для осуществления конституционного контроля. Мы выяснили, что в большинстве конституций содержится преамбула. В Китае, например, она названа «Введением», в Германии, Испании, Франции – «Преамбулой», в Беларуси, России, Японии вообще не имеет названия. Текст этой части основного закона носит обычно политико-идеологизированный характер и отражает: итоги пройденного пути; характеристику состояния общества на современном этапе его развития; цели и задачи государства; **учредительный характер конституции**(!) и т.д. По нашему мнению, если основной закон содержит в себе последнее из указанных положений (что чаще всего и имеет место), преамбуле не следует отводить служебную роль по отношению к собственно конституции, поскольку она «является своего рода ключом к конституционному тексту» [25, с. 18]. Нормативный характер преамбулы заключается в том, что её содержание выступает общеобязательным мерилем толкования и применения всех положений конституции.

Таким образом, следует дать утвердительный ответ: *преамбула – это важнейшая составная часть конституции, имеющая нормативно-правовой характер. Не случайно в европейских странах специализированные органы конституционного контроля (суды, советы, трибуналы) оценивают конституционность нормативных актов и дают официальное толкование основного закона с учётом положений, содержащихся в преамбуле.*

Как было отмечено, в структуре любой конституции отражаются те концептуальные идеи, на которых она основана. Поэтому «вопрос о структуре конституции далеко не технический (в смысле правовой техники), а правовой и политический. То, как и где регулируется тот или иной вопрос, в каком разделе, в какой главе, зачастую имеет конкретный политический смысл, политическое содержание или подтекст», – подчёркивает исследователь зарубежного конституционного права М.Ф. Чудаков [26, с. 155].

Обратимся теперь к характеристике структурных элементов действующей белорусской Конституции, вычленив 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», со-

ставляют определённую систему и раскрывают основные характеристики белорусского государства (форма правления, форма государственного устройства, политический режим), а также экономические, социальные и политические основы конституционного строя. Для изучения характерных особенностей институтов основ конституционного строя и гражданского общества в Республике Беларусь рекомендуем обратиться к книге И.И. Пляхимовича «Основы конституционного строя: теория института» [27]. 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 [8, 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 деления 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 ор-

ганы *независимы* 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, то есть 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.

Единых подходов в определении структуры конституции не существует. Решение этого вопроса зависит от формы государства; общественно-политического строя, установившегося в конкретной стране; учёта исторических конституционных традиций в государственном развитии; правовой и политической культуры её создателей; особенностей господствующей идеологии; «зрелости» той или иной сферы общественных отношений для конституционно-правового регулирования; степени суверенитета и множества иных факторов. Здесь следует иметь в виду, что конституция всегда предполагается стабильной, а общественная жизнь – динамичной. Поэтому структура как «каркас» основного закона будет неизбежно находиться в известной «разбежке» с реально существующим конституционным строем. Такой компонент основного закона является наиболее консервативной его частью, и это важно учитывать при ознакомлении с текстами конституций зарубежных государств.

ЛИТЕРАТУРА

1. Словарь иностранных слов. – М.: Гос. изд-во иностр. нац. словарей, 1949. – 808 с.
2. Козлова, Е.И. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 608 с.
3. Кузин, Ф.А. Диссертация: Методика написания. Правила оформления. Порядок защиты: практ. пособие для докторантов, аспирантов и магистрантов / Ф.А. Кузин. – М.: «Ось-89», 2000. – 320 с.
4. Сильченко, Н.В. Закон: проблемы этимологии, социологии, логики / Н.В. Сильченко. – Минск: Навука і тэхніка, 1993. – 119 с.
5. Василевич, Г.А. К вопросу о форме правления в Беларуси / Г.А. Василевич // Вестн. Конст. Суда Респ. Беларусь. – 2006. – № 2. – С. 32 – 40.
6. Конституции зарубежных государств / сост. проф. В.В. Маклаков. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: БЕК, 1999. – 584 с.
7. Сравнительное конституционное право: учеб. пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Междунар. отношения, 2002. – 448 с.

8. Авакьян, С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. / С.А. Авакьян. – М.: Юрист, 2005. – Т. 1. – 719 с.
9. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юрид. вузов и фак. – М.: НОРМА, 2000. – 776 с.
10. Василевич, Г.А. Создание новой Конституции – важнейший этап работы Белорусского парламента / Г.А. Василевич // Вестн. Конст. Суда Респ. Беларусь. – 1995. – № 2, 3. – С. 133 – 149.
11. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г.А. Василевич. – Минск: Книжный Дом: Интерпресс-сервис, 2003. – 832 с.
12. Круталевич, В.А. На путях национального самоопределения БНР – БССР – РБ / В.А. Круталевич; под ред. В.Г. Гавриленко. – Минск: Право и экономика, 1995. – 138 с. – (Сер. Общественно-политические науки).
13. Чудаков, М.Ф. Конституционный процесс в Беларуси (1447 – 1996 гг.): моногр. – Минск: Акад. управл. при Президенте Респ. Беларусь, 2004. – 327 с.
14. Медушевский, А.Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе / А.Н. Медушевский. – М.: РОССПЭН, 1997. – 650 с.
15. Медушевский, А.Н. Теория конституционных циклов / А.Н. Медушевский. – М.: ГУ ВШЭ, 2005. – 574 с.
16. Бархатова, Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Е.Ю. Бархатова – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 256 с.
17. Конституции зарубежных государств / сост. проф. В.В. Маклаков. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: БЕК, 1999. – 584 с.
18. Лафитский, В.И. Основы конституционного строя США / В.И. Лафитский. – М.: Изд-во Норма, 1998. – 272 с.
19. Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда Рос. Федерации. – 4-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 200 с.
20. Кутафин, О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. – М.: Юрист, 2001. – 444 с.
21. Люшер, Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. – М.: Универс, 1993. – 384 с.
22. Василевич, Г.А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г.А. Василевич. – Минск: Интерпресс-сервис, 2003. – 256 с.
23. Басу Дурга Дас. Основы конституционного права Индии / Басу Дурга Дас; пер. с англ.; под. общ. ред. М.М. Сайфулина; вступ. ст. М.М. Сайфулина и С.Ю. Кашкина. – М.: Прогресс, 1986. – 664 с.
24. Государственное право Германии. Т. 1 / Н. Ахтенберг [и др.]. – М.: РАН, 1994. – 318 с.
25. Шульженко, Ю.Л. Конституционный контроль в России / Ю.Л. Шульженко. – М.: Ин-т государства и права, 1995. – 175 с.
26. Чудаков, М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. пособие / М.Ф. Чудаков. – Минск: ООО «Новое знание», 2001. – 576 с.
27. Пляхимович, И.И. Основы конституционного строя: теория института / И.И. Пляхимович; Белорус. гос. ун-т. – Минск: Право и экономика, 2008. – 160 с.
28. Дмитриев, Ю.А. О юридическом значении преамбулы Конституции России / Ю.А. Дмитриев // Государство и право. – 2008. – № 12. – С. 35 – 38.

Поступила 29.02.2012

STRUCTURE OF THE CONSTITUTION AND CRITERIA OF ITS EFFICIENCY AS LOGICALLY INTEGRAL DOCUMENT

A. PUGACHEV

Need of perception of the constitution for modern scientific and legal researches as integral and logically thought over document is spoken. The accent is made on indispensable observance of compliance of a certain structure of the basic law to features of the semantic contents. It is noted that in the Belarusian jurisprudence the problem of logic structure of the constitution wasn't object of special researches. Author's vision of structure of the constitution is based on its dependence on components of a subject of the constitutional regulation. The criteria, allowing to define efficiency of structure of the basic law are specified: integrity, system, coherence and harmony of parts. Their characteristic on an example of the Constitution of Republic of Belarus is given. It is offered to allocate two main types of activity at work on constitution structure: intrinsic and substantial and structural and composite. Features of structure of all taking place Belarusian constitutions are reflected. The legal nature of a preamble of the basic law in a context of a problem of implementation of the constitutional justice is analyzed.