

КОНСТИТУЦИЯ – ОСНОВА СТАБИЛЬНОСТИ И НАРОДОВОЛАСТИЯ



Анатолий ТИКОВЕНКО,
судья Конституционного
Суда Республики
Беларусь, доктор
юридических наук,
профессор

У каждого государства есть свои важнейшие этапы развития, оказывающие судьбоносное воздействие на его государственность, на происходящие социальные и культурные процессы. 15 марта 1994 года стало символом качественного изменения белорусской государственности. В этот день была принята новая Конституция – Основной закон нашего государства. Как известно, значение Конституции в любом государстве столь велико, что сам факт ее принятия оценивается как шаг к демократии, к политической, социальной стабильности.

Двадцать два года Конституции Республики Беларусь – срок для истории сравнительно небольшой. Конституция, впервые в белорусской истории принятая путем свободного демократического волеизъявления, отразила моральный, политический уровень общества, его основные идеи конца XX века, воплотила в себе социальные идеалы нашего народа, о которых веками мечтали известные белорусские просветители и поэты. Среди них особое место занимают политико-правовые идеи таких известных мыслителей Беларуси, как Франциск Скорина, Микола Гусовский, Сымон Будный, Андрей Волан, Алоиз Олизаровский, Лев Сапега и др. Идеалы же белорусского народа

наиболее ярко выразил в своем стихотворении «А хто там ідзе?» Янка Купала:

А хто там ідзе, а хто там ідзе
У агромністай такой грамадзе?
– Беларусы...

А чаго ж, чаго захацелась ім,
Пагарджаным век, ім, сляпым, глухім?
– Людзьмі звацца.

Конституция как продукт определенной ступени развития общества явилась высшим достижением политической и правовой культуры белорусского народа. Вместе с тем она возникла не на пустом месте. Наш Основной закон вообрал в себя предшествующую традицию белорусского конституционализма, опыт конституционного строительства в СССР, странах Западной Европы, выводы науки конституционного права. Его принятию предшествовало начало конституционной реформы, которая проходила параллельно со становлением новой белорусской государственности в условиях острой политической борьбы. Достаточно вспомнить Декларацию о государственном суверенитете (27 июля 1990 года), важные положения которой предопределили содержание новой Конституции.

В начале 1990-х годов в условиях демократизации, поляризации общественного сознания, нарастающего ожидания масс о признании политического и экономического плюрализма Конституция 1978 года стремительно превращалась в архаичный документ, что требовало ее непрерывного обновления. Многочисленные законы об

ОБ АВТОРЕ

ТИКОВЕНКО Анатолий Герасимович.

Родился в 1952 году в д. Новая Алешня Рогачевского района Гомельской области. Окончил юридический факультет Белорусского государственного университета (1977), аспирантуру Института государства и права Академии наук СССР (1980).

В 1981 году защитил кандидатскую диссертацию в области административного права. С 1981 по 1986 год работал помощником президента Академии наук БССР. В 1986–1989 годах – старший научный сотрудник Института философии и права Академии наук БССР. С 1989 по 1992 год – докторант Белорусского государственного университета. По окончании докторантуры продолжил работу в Институте философии и права Академии наук Беларуси в качестве старшего научного сотрудника. В 1995 году возглавил лабораторию Научно-исследовательского центра проблем государственной кадровой политики и совершенствования госуправления Академии управления при Президенте Республики Беларусь. С января 1997 года – судья Конституционного Суда Республики Беларусь.

Доктор юридических наук (1993), профессор (2003).

Автор более 170 научных работ, в том числе трех монографий.

Сфера научных интересов: общая теория государства и права, конституционное и административное право.



◀ Конституционный Суд на заседании принял послание Президенту и обеим палатам Национального собрания Беларуси «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2015 году». Январь 2016 года

изменениях и дополнениях белорусской Конституции 1978 года (например, только с июля 1990 по февраль 1994 года такие законы принимались 16 раз) касались основ общественного строя, статуса политических партий, организации и деятельности органов государственной власти. Стремительное развитие конституционного процесса завершилось достижением политического компромисса, выработкой и заключением общественного соглашения, договора, юридическим оформлением которого стала Конституция Республики Беларусь.

В отличие от советских идеологических конституций, Основной закон Республики Беларусь носит сугубо деидеологизированный, правовой характер. Одним из важнейших элементов его правового содержания являются принципы, имеющие самостоятельное ориентирующее значение, без которых он не может существовать. Они определяют основы конституционного строя Беларуси, составляют как бы каркас Конституции, связывая конституционные нормы, придавая им единую направленность. Конституционный Суд Республики Беларусь в послании «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2014 году» отметил: эволюционное конституционное развитие базируется на фундаментальных конституционных принципах приоритета прав и свобод человека и гарантий их реализации, взаимной ответственности государства и гражданина, народовластия, разделения государственной власти и взаимодействия ее органов, верховенства права, равенства и справедливости,

а также других принципах, прямо закрепленных в Конституции либо вытекающих из ее положений. Выявление многогранного содержания конституционных принципов, последовательное и целенаправленное их применение к изменяющимся правоотношениям, реализация в законодательстве и правоприменительной деятельности являются необходимыми условиями обеспечения динамизма конституционно-правового регулирования.

Важнейшее значение нашей Конституции обуславливается тем, что она впервые в нашей конституционной практике закрепила ряд демократических конституционных институтов, установила механизм осуществления государственной власти на основе принципа разделения и взаимодействия властей. Вместе с тем в Конституции 1994 года, наряду с широким кругом положительных, прогрессивных положений, были обнаружены существенные недостатки, которые проявились в процессе ее применения. Впоследствии их пришлось преодолевать, в том числе и путем проведения республиканского референдума 1996 года.

Конституция как важнейший политико-правовой документ и элемент государства, высший акт народовластия юридически оформила качественно новую систему государственности, политические и социально-экономические перемены, происшедшие в государстве и обществе. По мнению Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко, Конституция «служит надежным ориентиром государственной политики, направленной на создание эффективной экономики,

обеспечение социальной защиты и благополучия населения, бережное отношение к традициям и ценностям белорусского народа».

Конституция Беларуси закрепила качественно новый этап народовластия, его ценности, а также реальную власть народа. Согласно статье 3, единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ; он осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией. Высшим непосредственным выражением власти народа, его воли есть референдум (народное голосование) и выборы. Референдумы могут проводиться для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни. Так, на состоявшемся в ноябре 1996 года республиканском референдуме белорусский народ подавляющим большинством (более 70 % участвующих в голосовании) проголосовал за изменения и дополнения к Конституции, предложенные Президентом Беларуси. В октябре 2015 года прошли выборы Президента Республики Беларусь, которые проведены в соответствии с нормами и принципами Конституции и основанным на них избирательным законодательством, что обеспечило свободный и демократический характер выборов, стало очередным свидетельством прямого народного волеизъявления, проявления конституционной демократии в нашей стране.

Государственную власть народ осуществляет не только путем референдумов, но с помощью представительных органов. Так, парламент – Национальное собрание Республики Беларусь – представительный и законодательный орган. Он состоит из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики. Палата представителей в составе 110 депутатов избирается на четыре года в соответствии с Конституцией и Избирательным кодексом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета Республики.

Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь. На местном уровне граждане избирают сроком на четыре года местные Советы депутатов – представительные государственные органы, основное звено системы местного самоуправления. Им принадлежит исключительное конституционное право на: утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении; установление в соответствии с законом местных налогов и сборов; определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью и назначение местных референдумов.

Конституция Республики Беларусь интегрирует в себе высшие правовые и социальные ценности, гарантирует каждому гражданину свободы и права, необходимые для созидательного труда, достойной жизни и гармоничного всестороннего развития личности. Она впервые закрепила естественные (неотчуждаемые) права человека, поставила его в равные условия с государством, установила их взаимные обязанности и ответственность. Права и свободы человека и гарантии их реализации – важнейшая ценность. Им посвящена половина статей Конституции. Они расположены в ней на первом месте.

Положения Конституции действуют прямо, непосредственно, являются первичными, исходными, основополагающими для всех отраслей права, обладают верховенством, постоянством, наибольшей стабильностью, обеспечивая устойчивость политической, экономической и социальной жизни. Следует отметить, что стабильность конституционных норм – важнейшая черта Основного закона Республики Беларусь, в особенности тех положений, которые обеспечивают нерушимость конституционного строя, гарантируют конституционную идентичность. Поэтому во многие конституции зарубежных государств включаются нормы, запрещающие пересматривать конституцию в течение определенного срока или вообще изменять некоторые фундаментальные конституционные положения, являющиеся, по мнению ученых, так называемыми оговорками «вечности» (например, запрет на изменение принципов правового демократического и федеративного государства, содержащийся в статьях 1 и

20 Основного закона Германии), поскольку замена основных положений будет означать изменение конституционной идентичности, определяющей основополагающие элементы конституционного строя. Кстати сказать, на обеспечение стабильности конституционного строя в Республике Беларусь направлены не только соответствующие разделы Конституции, которые можно изменить в усложненном порядке (т.е. только путем референдума), но и конституционные положения, обязывающие государство, его органы, должностных лиц своей непосредственной деятельностью укреплять законность и правопорядок. В частности, Президент Республики Беларусь, как гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета государства, его национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти (статья 79).

Конституция выступает единственной правовой гарантией обеспечения стабильности правовой системы, определяет принципы и пределы ее развития. Нормы, которые составляют основу, фундамент всей национальной системы законодательства, играют определяющую роль в ее развитии, предусматривают механизм применения нормативных правовых актов в соответствии с принципом верховенства права, закрепленным в статье 7 Основного закона. Конституционная формула, предписывающая издание законов, декретов, указов и иных актов государственных органов на основе и в соответствии с Конституцией (статья 137), устанавливает жесткую меру связанности конституционных норм и положений правовых актов, выступает неукоснительным, важнейшим требованием конституционности нормотворческой деятельности.

Конституция стимулирует конституционализацию отраслей законодательства, определяет ее приоритеты, устанавливает официальную классификацию и иерархию основных видов нормативных правовых актов, выступает в качестве важнейшего нормативно-правового критерия их толкования и применения. Конституционные ценности, принципы и нормы образуют необходимый «контекст» для всех норма-

тивных правовых актов, связывают всех субъектов нормотворческой и правоприменительной деятельности, определяют программу ее перспективного развития.

Действие Конституции достигает цели только во взаимосвязи с актами текущего законодательства, нормы которых развивают конституционные принципы и нормы, отражают динамику политической и социальной жизни.

Статья 1 Конституции содержит модель развития: Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство. Максимальное приближение к этой модели, к «совершенному» обществу возможно только через соблюдение всеми Конституции, через формирование отвечающей ее сущности правоприменительной практики, посредством соблюдения прав и свобод граждан и осознанного выполнения последними своих обязанностей. В этом деле очень важна роль конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом Республики Беларусь, который таким образом способствует формированию демократического социального правового государства и в первую очередь защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Конституционный Суд в одном из ежегодных посланий о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь отметил, что демократия и верховенство права – две взаимообусловленные и взаимосвязанные конституционные ценности. С демократией, основанной на Конституции, связана реализация таких конституционных ценностей, как законность, равенство, справедливость, права и свободы человека.

Конституционный Суд наделен правом осуществлять последующий конституционный контроль. То есть, согласно статье 116 Основного закона, он по предложениям Президента, Палаты представителей, Совета Республики, Верховного Суда и Совета Министров Республики Беларусь проверяет на соответствие Конституции как акты общегосударственного уровня, так и нормативные акты министерств, государственных комитетов, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов. Вместе с тем в последние годы в Конституционный Суд почти не вносили предложения о проверке конституционности нормативных правовых

актов государственные органы, которым Основной Закон предоставляет такое право. В 2015 году уполномоченные субъекты с предложениями о проверке конституционности нормативных правовых актов в Конституционный Суд не обращались, что свидетельствует о достигнутом определенном конституционно качественном уровне национального законодательства, надлежащем взаимодействии органов всех ветвей власти в законотворческом процессе в целях достижения баланса публичных и частных интересов, стабильности в обществе и государстве.

В то же время, исходя из анализа обращений граждан и организаций, можно сделать вывод о том, что на практике имелись определенные основания для внесения в Конституционный Суд предложений о проверке конституционности отдельных нормативных правовых актов. Например, в прошедшем году уполномоченным органам, закрепленным в статье 116 Конституции, поступило 59 инициативных обращений граждан и организаций с просьбой внести в Конституционный Суд предложение о проверке конституционности нормативных правовых актов в связи с наличием в них, по мнению заявителей, противоречий, влекущих необоснованное ограничение конституционных прав и свобод. В данном случае речь идет о косвенном доступе граждан и организаций (посредством другого органа) к конституционному правосудию, основания и механизм реализации которого закреплены в статье 22 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей и главе 5 Закона «О конституционном судопроизводстве». Однако предложений, основанных на инициативных обращениях, от уполномоченных субъектов в Конституционный Суд не поступало.

В связи с этим требуется законодательное определение пределов и порядка оценки уполномоченным органом достаточности оснований для внесения в Конституционный Суд предложения о проверке конституционности нормативного правового акта исходя из критериев разумности и обоснованности, не ставящее под сомнение саму возможность реализации права на судебную защиту. Такая мера будет способствовать расширению использования механизма косвенного доступа граждан к конституционному правосудию, усилению

его роли в укреплении конституционной законности. В послании «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2015 году» Конституционный Суд отметил, что в настоящее время не выработан эффективный правовой механизм инициирования конституционного контроля нормативных правовых актов, подлежащих применению судами общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел. Поэтому целесообразно, по его мнению, закрепить на законодательном уровне механизм направления на основании инициативы участников судебного разбирательства преюдициального запроса о проверке конституционности нормативного правового акта, который подлежит применению при рассмотрении конкретного дела.

Как известно, Декретом Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 года № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» Конституционный Суд, наряду с иными, наделен полномочием осуществлять обязательный предварительный контроль конституционности всех законов, принятых Палатой представителей и одобренных Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, до подписания их Президентом Республики Беларусь. При оценке конституционности норм законов в порядке обязательного предварительного контроля Конституционный Суд исходит из принципов и норм Конституции, выявленного конституционно-правового смысла проверяемых норм, в том числе с учетом общепризнанных принципов и норм международного права, что находит выражение в его правовых позициях. За 2008–2015 годы в порядке обязательного предварительного контроля Конституционным Судом осуществлена проверка конституционности 773 законов, в их числе пяти кодексов. Всего же Конституционным Судом за период его деятельности было принято свыше 1300 решений и внесено в государственные нормотворческие органы более 200 предложений по совершенствованию законодательства.

Наша Конституция содержит огромный потенциал для формирования подлинно народного суверенного демократического социального правового государства с конституционной экономикой, для развития всех сфер жизнедеятельности человека. ▀