

КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ АРХИТЕКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Устойчивое конституционное развитие государства предполагает наличие в правовой системе конституции, как акта высшей юридической силы, соответствующей условиям общественного развития, а также ее должной реализации на практике. Роль Основного Закона с позиции государственно-правового развития сложно переоценить, поскольку он определяет не только дальнейшую эволюцию отраслевого законодательства и правоприменительной практики, но и эффективность деятельности государственных органов, в особенности, высших органов государственной власти. С позиций функций, которые выполняет конституция в правовом порядке, важнейшее значение принадлежит *политической функции*, направленной на придание властным отношениям правовой формы развития, определение прав и обязанностей участников политического процесса, достижение баланса в реализации властных полномочий высшими органами государственной власти. Для развития страны не меньшее значение имеет и *идеологическая функция конституции*, которая связана с формализацией базовых ценностей общества и государства. Одной из основных тенденций конституционного развития Республики Беларусь является усиление ценностно-правовых основ жизнедеятельности общества, в том числе путем повышения уровня конституционно-правовой защиты основных социальных ценностей в конституционном тексте.

Конституция Республики Беларусь, обновленная на республиканском референдуме 27 февраля 2022 г., дала начало новому этапу конституционного строительства в стране не только в связи с глубокой переработкой текста Основного Закона, но и в связи с изменением системы высших органов государственной власти, созданием качественно нового уровня их взаимодействия и координации. *Новая архитектура государственных органов* связана с несколькими направлениями конституционной реформы, в частности, с сохранением статуса Главы государства как гаранта Конституции Республики Беларусь, а также гаранта прав и свобод человека и гражданина, с учреждением Всебелорусского народного собрания (ВНС) как высшего представительного органа народовластия, с перераспределением полномочий между высшими органами государственной власти, с усилением роли судебной власти в правовом регулировании общественных отношений.

Президент Республики Беларусь как гарант Конституции выступает не только в качестве институционального субъекта защиты общественного договора, достигнутого между обществом и государством и закрепленного в Основном Законе, но и в качестве гаранта национального правового порядка в целом. Для суверенного белорусского государства, развивавшегося относительно небольшой по историческим меркам промежуток времени с момента провозглашения независимости, роль Президента невозможно

переоценить. Часть 2 ст. 79 Конституции Республики Беларусь определяет, что Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность. Данная конституционная норма также указывает на то, что Глава государства обеспечивает преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между ними. Конституционная реформа не изменила положение Президента с точки зрения его места относительно других высших органов государственной власти: в системе последних Глава государства *продолжает выполнять роль арбитра, осуществляющего легальное посредничество*. Опора в конституционной модели развития именно на Президента как гаранта Конституции соответствует историческим закономерностям формирования отечественной модели государственности и позволяет сохранять стабильность и устойчивость белорусского общества и государства.

Президент, реализуя функцию гаранта Конституции и иные функции, вытекающие из ч. 2 ст. 79 Конституции, в рамках предоставленных полномочий принимает различные меры по обеспечению конституционного развития Беларуси: обращается в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложением о даче заключения о толковании Конституции, о соответствии ей законов, нормативных правовых актов других государственных органов, конституционности проектов законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию и с другими предложениями, определенными Конституцией и законом. Кроме того, Глава государства непосредственно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за соблюдением законодательства местными органами управления и самоуправления. В Конституции Республики Беларусь закреплён широкий спектр полномочий Президента для гарантирования прав и свобод человека и гражданина. В целом, как отмечает заместитель Председателя Конституционного Суда Республики Беларусь Н.А.Карпович, «функция верховного хранителя Конституции и интегратора государственной власти составляет непосредственное предназначение Президента, определенное Конституцией».

Целью внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь в 2022 г. являлось развитие белорусского общества и государства в новых условиях. В данной связи с точки зрения архитектуры высших органов государственной власти основной тенденцией стала *передача некоторых полномочий Главы государства Всебелорусскому народному собранию*. Данная конституционная мера ознаменовала переход отношений между государством и обществом на новый уровень доверия, одновременно укрепляя непосредственную демократию в стране и иницируя гражданскую и политическую активность белорусов. Согласно обновленной Конституции Республики Беларусь право назначения и освобождения от должности

Председателя и судей Верховного и Конституционного Судов, Председателя и членов Центральной избирательной комиссии, установление государственных праздников и праздничных дней перешло к ВНС (ст. 89³ Конституции). Уточнен порядок реализации кадровых полномочий Президента в части назначения Премьер-министра, Генерального прокурора, Председателя Комитета государственного контроля, Председателя и членов Правления Национального банка. Решения по этим вопросам принимаются Президентом с предварительного согласия Палаты представителей (в отношении Премьер-министра) или Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь (в отношении других вышеуказанных лиц). Претерпела изменение и нормотворческая функция Главы государства: после вступления в силу изменений и дополнений Конституции, принятых на республиканском референдуме 27 февраля 2022 г., Президент утратил право издавать декреты. В соответствии с ч. 3 ст. 143 Конституции декреты Президента, изданные до вступления в силу изменений и дополнений Конституции, т. е. до 15 марта 2022 г., применяются до признания их утратившими силу законами. Вместе с тем согласно ст. 85 Конституции Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. Указы и распоряжения Президента не должны противоречить законам.

Закрепление в Конституции коллизионной нормы о том, что указы и распоряжения Президента не должны противоречить законам, связано с необходимостью достижения правовой определенности в национальной системе источников права. Однако данное нормативное положение не означает, что праворегулирующая роль актов Президента в государственном строительстве отходит на второй план или понижается. В отечественной юридической науке, в частности, в работах О.И.Чуприс, справедливо отмечается, что в процессе государственного строительства сфера регулирования общественных отношений законами как актами Национального собрания Республики Беларусь и сфера, регулируемая указами как актами Президента Республики Беларусь, разграничиваются на уровне конституционных норм о компетенции данных двух высших органов государственной власти согласно их функциональному назначению.

В обновленной Конституции изменились и отдельные составляющие правового статуса Главы государства. В частности, повышен возрастной ценз кандидата в Президенты (с 35 до 40 лет), повышен срок его постоянного проживания непосредственно перед выборами (с 10 до 20 лет). Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа иностранного государства, дающего право на льготы и другие преимущества (ст. 80). Данные конституционные нормы выражают устоявшиеся представления белорусского общества о лице, чья деятельность в качестве Президента должна быть непосредственно связана с государством своим происхождением, гражданством и длительным опытом личной жизни в стране. Кандидат в Президенты должен быть патриотом своей

Родины, предан интересам избравшего его народа, хорошо знаком с традициями, экономическими и иными условиями функционирования государства и жизнедеятельности общества. Важная норма статуса Президента закреплена ч. 1 ст. 81 Конституции: одно и то же лицо может быть Президентом не более двух сроков подряд. Данная норма, ранее уже присутствовавшая в тексте Основного Закона (была исключена из Конституции решением республиканского референдума 17 октября 2004 г.), направлена на реализацию принципа динамизма власти и ее развития. Однако достижение регулятивных целей, заложенных в данной норме, тесно связано с сохранением преемственности государственной власти и единой правовой политики в стране, тем более с учетом того места, которое занимает Президент в структуре высших органов белорусского государства.

Важнейшее значение в построении новой архитектуры государственных органов и реализации функций государства принадлежит *Всебелорусскому народному собранию*. Данный конституционный орган учрежден с целью определения стратегических направлений развития общества и государства, обеспечения незыблемости конституционного строя, обеспечения преемственности поколений и гражданского согласия в Республике Беларусь. Опыт и основные тенденции социального развития в последние десятилетия свидетельствует о необходимости усиления на конституционном уровне народной легитимации – всенародной поддержки государственно-властной деятельности в рамках различных форм проявления народовластия самого высокого уровня. В этой связи учреждение ВНС связано с усилением государственного суверенитета Республики Беларусь, который получает поддержку со стороны непосредственной народной легитимации.

Всебелорусское народное собрание является высшим представительным органом народовластия Республики Беларусь. Основной особенностью ВНС является то, что делегатами данного органа помимо представителей трех ветвей власти и местных Советов депутатов являются граждане Республики Беларусь в статусе представителей гражданского общества республики. В соответствии с законодательством число таких делегатов от субъектов гражданского общества составляет 400 человек.

Реализация функции стратегического планирования в деятельности ВНС обеспечивается правом утверждать основные направления внутренней и внешней политики, военную доктрину, концепцию национальной безопасности, программу социально-экономического развития Республики Беларусь, а также заслушивать Премьер-министра о выполнении программ социально-экономического развития Республики Беларусь. Незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие обеспечиваются ВНС посредством внесения предложений об изменении и дополнении Конституции либо проведения республиканского референдума, рассмотрении вопросов о легитимности выборов, о смещении Президента с должности, о введении в случае бездействия Президента чрезвычайного или военного положения.

Особое место ВНС в системе разделения властей определяют его

кадровые полномочия. ВНС вправе избирать в полном составе Верховный Суд, Конституционный Суд, Центральную избирательную комиссию. Впервые в Конституции появилась возможность награждения Президента Республики Беларусь государственными наградами (данное право также принадлежит ВНС). Стабилизирующая и консолидирующая роль ВНС с точки зрения системы сдержек и противовесов подкреплена возможностью давать обязательные для исполнения поручения государственным органам и должностным лицам, получать информацию от государственных органов и должностных лиц, осуществлять иные установленные Конституцией и законом полномочия.

Важно отметить, что ВНС для реализации возложенных на него конституционных функций принимает нормативные правовые акты – *решения*. Юридическая сила определяется особой сферой юрисдикции, установленной для действия нормативных правовых актов данного высшего органа государственной власти, – сферой национальной безопасности, которая не ограничивается уровнем и видом правового акта или иного решения, принимаемого любым государственным органом, кроме актов судебных органов. При этом изъятие из юрисдикции решений ВНС актов судебных органов касается только тех судебных постановлений, которые вынесены в связи с рассмотрением конкретных юридических дел по существу. Статья 89⁵ Конституции определяет, что решения ВНС являются обязательными для исполнения и могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов.

В Конституции обновлен срок полномочий *Парламента*. Полномочия парламентария осуществляются на протяжении 5 лет, вместо 4 лет. На конституционном уровне изменился и количественный состав Совета Республики: членом Совета Республики пожизненно с его согласия является Президент, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки. В Основном Законе предусмотрена возможность избрания не одного, а нескольких заместителей Председателей палат Парламента. В соответствии с обновленной Конституцией палаты Парламента собираются не на две, а на одну продолжительную сессию, которая открывается в третий вторник сентября и закрывается в последний рабочий день июня следующего года.

Полномочия палат Парламента уточнены с учетом корректировки конституционных положений о статусе Президента и ВНС. Новым полномочием каждой из палат Парламента является ежегодное заслушивание информации Генерального прокурора, Председателя Комитета государственного контроля и Председателя Правления Национального банка о результатах их деятельности.

В результате обновления Конституции оптимизированы полномочия *Правительства*, уточнены особенности его взаимоотношений с Президентом и Парламентом. В соответствии с конституционными изменениями на Премьер-

министра возложена обязанность ежегодно информировать ВНС о выполнении программ социально-экономического развития Республики Беларусь.

По вопросу совершенствования деятельности судов в обновленной Конституции содержатся положения, раскрывающие конституционный статус *Верховного Суда* как высшего судебного органа, который осуществляет правосудие посредством гражданского, уголовного и иных форм судопроизводства, предусмотренных законом. Свое развитие получили положения Основного Закона, устанавливающие особенности статуса *Конституционного Суда* и порядка конституционного судопроизводства.

Важной особенностью конституционного развития в обновленной Конституции стало усиление роли Конституционного Суда, предоставление ему полномочия по толкованию Конституции по предложениям уполномоченных субъектов. Характерно, что новеллой обновленной Конституции стало закрепление принципа ее верховенства (ст. 116), позволяющее Конституционному Суду при конституционном контроле осуществлять юридическую балансировку принципа верховенства права, закрепленного ч. 1 ст. 7 Конституции. При этом для обеспечения верховенства Конституции и верховенства права предусмотрена еще одна правовая новация, закрепленная Указом Президента Республики Беларусь от 28 июня 2023 г. № 196 «О Концепции правовой политики Республики Беларусь» согласно п. 41 в сферах конституционного законодательства и законодательства о государственном управлении необходимо осуществлять толкование конституционных норм и положений законов, принятых в их развитие, на основе модели конституционной идентичности, опирающейся на социально-культурные ценности белорусского общества.

Значимым достижением конституционного развития в отношении повышения уровня правовой защиты прав и свобод человека стало закрепление в Основном Законе *права граждан обратиться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение их конституционных прав и свобод в результате применения в конкретном деле неконституционных законов, если исчерпаны все другие средства судебной защиты.*

Таким образом, конституционные изменения и дополнения в Республике Беларусь 2022 г. в условиях новой архитектуры государственных органов указывают на новый этап развития отечественного конституционализма, направленный на дальнейшее совершенствование государства и повышения благополучия белорусского общества. В результате конституционной реформы претерпели изменение практически все высшие органы государственной власти, в определенной мере произошло перераспределение конституционных полномочий между ними, учрежден новый высший представительный орган народовластия, повышен уровень правовой защиты граждан. Как отметил Глава государства, обновление Основного Закона позволило сохранить основы суверенного государства, гарантирующего социальную защищенность граждан, усовершенствовать институт народовластия и создать систему управления, отвечающую вызовам нашего времени.

Вопросы для самоконтроля

1. С каким общественно-политическим событием 2022 г. связан новый этап конституционного строительства в Республике Беларусь?
2. Что означает конституционное посредничество Президента Республики Беларусь относительно его роли среди других высших органов государственной власти?
3. Какие изменения претерпели полномочия Президента Республики Беларусь в связи с учреждением Всебелорусского народного собрания?
4. Какого рода изменения коснулись нормотворческих полномочий Президента Республики Беларусь в обновленной Конституции Республики Беларусь?
5. Какие нормативные правовые акты принимает Всебелорусское народное собрание и какова их юридическая сила?
6. Какие новые полномочия появились у Конституционного Суда Республики Беларусь согласно решению республиканского референдума 27 февраля 2022 г.?

Список использованной литературы

1. Конституция Республики Беларусь: науч.-практ. комментарий / под общ. ред. П.П.Миклашевича, О.И.Чуприс, Г.А.Василевича. – Минск : Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2024. – 544 с.
2. Поздравление Президента Беларуси с Днем Конституции // Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь. – URL: <https://president.gov.by/ru/events/pozdravlenie-prezidenta-belarusi-s-dnem-konstitucii> (дата обращения: 18.10.2024).
3. Чуприс, О.И. Актуальные вопросы конституционно-правовой характеристики нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь / О.И.Чуприс // Юстиция Беларуси. – 2022. – Т. 247, № 10. – С. 12–16.