

**РЕФОРМИРОВАНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ:  
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА  
И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

ВИТЕБСК  
2021

Министерство образования Республики Беларусь  
Учреждение образования «Витебский государственный  
университет имени П.М. Машерова»

**РЕФОРМИРОВАНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ:  
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА  
И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

*Сборник научных статей*

*Витебск  
ВГУ имени П.М. Машерова  
2021*

УДК 342:340.130(476)  
ББК 67.400(4Бел)+67.022  
Р45

Печатается по решению научно-методического совета учреждения образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова». Протокол № 4 от 18.02.2021.

Редакционная коллегия:  
**Г.А. Василевич** (отв. ред.),  
**А.А. Бочков, А.В. Шавцова,**  
**Е.Ф. Ивашкевич, М.А. Козак**

**Р е ц е н з е н т ы :**

заведующий кафедрой правоведения и социально-гуманитарных дисциплин ВФ УО ФПБ «Международный университет “МИТСО”»,  
кандидат исторических наук, доцент *В.П. Бездель*;  
заведующий кафедрой государственных правовых дисциплин НовГУ имени Ярослава Мудрого, кандидат юридических наук,  
доцент *В.Ф. Прокофьев*

**Р45 Реформирование конституционного законодательства Республики Беларусь: проблемы правотворчества и правоприменения** : сборник научных статей / Витеб. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Витебск : ВГУ имени П.М. Машерова, 2021. – 92 с.  
ISBN 978-985-517-786-0.

В сборник включены научные статьи профессорско-преподавательского состава юридических факультетов Республики Беларусь и сотрудников правоохранительных органов по результатам проведенной республиканской конференции «Реформирование конституционного законодательства Республики Беларусь: проблемы правотворчества и правоприменения» (15 марта 2021 г.).

Издание адресуется научным сотрудникам, преподавателям средних специальных и высших учебных заведений, сотрудникам правоохранительных органов, аспирантам, магистрантам, студентам, практическим работникам, интересующимся проблемами конституционного права.

Ответственность за содержание статей несут авторы.

УДК 342:340.130(476)  
ББК 67.400(4Бел)+67.022

ISBN 978-985-517-786-0

© ВГУ имени П.М. Машерова, 2021

# СОДЕРЖАНИЕ

## ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ

<i>Василевич Г.А.</i> О некоторых направлениях развития представительной демократии на местном уровне .....	4
<i>Сапаров Р.З.</i> Роль органов Комитета государственного контроля в обеспечении основ конституционного строя .....	9
<i>Ивашкевич Е.Ф.</i> Основные тенденции конституционного развития в странах постсоветского пространства .....	14
<i>Шутицкая О.Н.</i> Прямое действие Конституции и правоприменение ...	24
<i>Горуна Т.А.</i> Правовое обеспечение экономической безопасности в контексте реформирования конституционного законодательства Республики Беларусь .....	28
<i>Шавцова А.В., Козак М.А.</i> Принципы гуманизма и народовластия как принципы деятельности органов местного самоуправления .....	34
<i>Шахновская И.В.</i> Направления развития местного управления и самоуправления в цифровую эпоху .....	40
<i>Цюга С.А.</i> Конституционно-правовой статус участников избирательного процесса в Республике Беларусь: некоторые проблемы совершенствования .....	45

## НАУЧНЫЕ СТАТЬИ УЧАСТНИКОВ КОНФЕРЕНЦИИ

<i>Бошукова Е.В.</i> К вопросу о конституционно-правовой ответственности государства .....	51
<i>Василевич С.Г.</i> Конституционные принципы административной ответственности .....	54
<i>Козак М.А.</i> Роль правоохранительных органов в обеспечении законности решений местных Советов депутатов .....	60
<i>Куневич Г.Г.</i> Предложения по модернизации раздела V Конституции Республики Беларусь .....	67
<i>Мороз О.Л., Мороз Н.В.</i> Действие принципа диспозитивности в суде апелляционной инстанции .....	74
<i>Олесько С.С.</i> Чего ожидать от конституционного права? .....	76
<i>Шантырева Е.А., Лукашенко В.А.</i> Цифровизация и трансформация трудовых отношений в современный период .....	81
<i>Янкевич Е.М.</i> Социально-экономические эффекты развития регионов как гарант национальной безопасности: конституционный аспект .....	86

## ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ

---

---

### О НЕКОТОРЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ РАЗВИТИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

*Г.А. Василевич*

*заведующий кафедрой конституционного права  
Белорусского государственного университета,  
доктор юридических наук, профессор  
220020, г. Минск, ул. Ленинградская, 8  
Gregory\_1@tut.by*

Самоуправление является предметом пристального изучения со стороны ученых. На наш взгляд, с учетом общественной динамики, новых потребностей в демократизации, усиления общественного потенциала в сфере управления есть необходимость в выявлении новых направлений совершенствования ранее сложившихся организационных форм демократии на местном уровне. Оптимизация законодательства и практики непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления могут содействовать повышению эффективности управления государственными и общественными делами, большему использованию европейского опыта [1], [2].

В современных условиях патерналистский тип отношений между государством и человеком, между государством и обществом себя изживает, выстраивается новый характер отношений между этими субъектами. Рост правовой культуры, правового сознания граждан меняет сложившуюся ранее парадигму отношений: растет число людей, которые осознают себя полноправными субъектами политического процесса.

В зависимости от формы волеизъявления народом, как известно, различают непосредственную и представительную демократию. Первичной, с точки зрения значимости принятого решения, его приоритета является непосредственная демократия. Представительная демократия реализуется посредством избрания гражданами своих представителей в местные органы власти.

К сожалению, в последние десятилетия активность граждан в избирательном процессе при проведении выборов в местные Советы депутатов явно упала. Это привело к тому, что избирательное законодательство скорректировано таким образом, что избранным считается кандидат в депутаты местного Совета депутатов, получивший не большинство от принявших участие в выборах (при явке более 50 процентов избирателей), а относительное большинство по отношению к иным кандидатам. Но даже и при таких «нормативах» по избирательным округам не всегда наблюдается конкуренция между кандидатами. Такое положение можно объяснить снижением роли

местных Советов депутатов в общественной жизни, включая отсутствие широких полномочий у них и невысокий «вес» депутатов, хотя они утверждают региональные комплексы мероприятий, обеспечивающие реализацию государственных программ, предусматривающих финансирование за счет средств местных бюджетов (Советы областного и базового уровней), концепции и др. Как следует из ст.41 и иных статей Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» вся основательная проработка указанных документов местного уровня осуществляется в исполнительном комитете (местной администрации). Это приводит к тому, что на сессии невозможно сразу во всем объеме вникнуть в детали этих важных документов (программ, концепций и др.). Поэтому считаем необходимым на стадии их подготовки исполнительным комитетом обязательное участие представителей соответствующих комиссий местного Совета депутатов, что обеспечит более полное их изучение депутатами.

Иногда звучат голоса о том, что отзыв депутата является анахронизмом, что надо отказаться от него. По сути, спор идет о природе депутатского мандата – свободного или императивного. На наш взгляд, предпочтительнее является императивный мандат: депутат обязан служить своим избирателям, исполнять их волю. В ст. 72 Конституции предусмотрено, что голосование об отзыве депутата проводится в порядке, предусмотренном для избрания депутата, по инициативе не менее двадцати процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории. Отдельные практики обращают внимание на дисбаланс норм об избрании и норм об отзыве депутата. Однако такая высокая норма по инициированию отзыва депутата является именно гарантией депутатской деятельности, его определенной свободы. Указанная норма в Конституции была предусмотрена после жарких споров. Избирательным кодексом предусмотрена детальная процедура для осуществления отзыва, включая гарантии прав депутата при возбуждении вопроса о его отзыве.

Согласно ст. 131 Избирательного кодекса вопрос об отзыве депутата может быть возбужден на собрании избирателей округа, от которого избран депутат. Вопрос о созыве собрания избирателей рассматривается соответственно председателем или президиумом местного Совета депутатов, администрацией организации, и в десятидневный срок принимается решение, о чем сообщается инициаторам созыва собрания. При принятии предложения инициаторов созыва собрания избирателей устанавливаются дата, время и место его проведения, о чем в течение трех дней сообщается избирателям. В случае отклонения предложения о проведении собрания избирателей его инициаторам выдается копия мотивированного решения. Это решение может быть в трехдневный срок обжаловано инициаторами созыва собрания в районный, городской суд (жалоба должна быть подписана большинством инициаторов созыва собрания). Предусмотрено, что решение суда является окончательным. Однако с этим вряд ли можно согласиться: надо предусмотреть, что судебное постановление может быть

опротестовано. Желательно также в Избирательном кодексе указать перечень оснований для отклонения предложения о проведении собрания избирателей. Полагаем, что как незаконность выборов может быть оспорена по формальным основаниям (например, нарушение процедуры), а не потому, что прошел какой-то части неугодный кандидат, так и отказ в отзыве возможен, если только нарушена процедура: оценку депутату дадут избиратели на голосовании. Тем более, что расходы по сбору подписей избирателей несет инициативная группа. Это же должно касаться и иных затрат.

Желательно в регламентах местных Советов депутатов предусмотреть положения, которые бы обеспечивали взаимодействие местных представительных и исполнительных органов в данном направлении.

Важным было бы участие представителей ОТОСов в обсуждении кандидатуры при избрании Председателя Совета депутатов, а также важнейших решений местного Совета (программ, концепций, бюджета и т.п.). Здесь могут быть задействованы координационные районные советы ОТОСов. Вообще полезным было бы реализовать идею так называемых больших местных Советов, в работе которых при решении наиболее важных вопросов, например, утверждении программ, местного бюджета, отчета о его исполнении, принимали бы участие не только депутаты, но с правом совещательного органа члены ОТОС, а также члены общественных консультативных советов, создаваемых из представителей организаций, расположенных на территории АТЕ.

Целесообразно обсудить возможность региональных собраний представителей народа (депутатов, членов или представителей ОТОС, иных лиц, например, от общественных организаций).

Следовало бы усилить влияние местных Советов депутатов на процесс занятия и освобождения от должности руководителей местных исполнительных органов. Порядок назначения на должности и освобождения от должностей председателей областных, Минского городского исполнительных комитетов, городских (городов областного подчинения), районных исполнительных комитетов, городского (города районного подчинения), поселковых, сельских исполнительных комитетов, глав местных администраций районов в городах, а также других членов указанных исполнительных комитетов и местных администраций определен Указом Президента Республики Беларусь от 22.02.2011 N 66 (ред. от 27.05.2013) «О некоторых вопросах местного управления и самоуправления» (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.07.2013) (вместе с «Положением о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов»). При назначении председателей исполнительных комитетов областного и базового уровней требуется утверждение в должности соответствующим Советом депутатов. Полагаем, что, в случае ненадлежащего исполнения решений местного Совета депутатов, он должен быть наделен правом отзыва своего согласия на пребывание в должности такого руководителя. Та-

кой отзыв мог бы оформляться решением, принимаемым простым или квалифицированным большинством. Соответствующие изменения следует внести в Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и в Указ № 66.

Наше предложение обусловлено необходимостью реализации системы сдержек и противовесов, пусть и в более мягком варианте, на местном уровне. Хотя надо признать, что позиции ученых на этот счет разнятся. Одни выступают за внедрение этой системы, другие не видят для этого причин [3, с. 137–139].

В Регламенте Минского городского Совета депутатов предусматривается, что граждане информируются о работе сессии Совета через печатные, телевизионные, радиовещательные средства массовой информации, а также компьютерную сеть Интернет. Было бы уместным и своевременным обеспечить по местным радио и телеканалам прямую трансляцию заседаний, на которых рассматриваются наиболее важные для города вопросы.

Срок полномочий местного Совета депутатов составляет, как известно, 4 года. Но в Законе предусмотрены основания для досрочного прекращения полномочий (ропуска) Совета. Они предусмотрены в ст.24 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». В качестве одного из таких оснований предусмотрено систематическое (более двух раз) или грубое нарушение Советом требований законодательства. Законом предусмотрено, что решение в данном случае принимается Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Согласно ст. 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей Конституционный Суд Республики Беларусь по предложениям Президиума Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь принимает решения о наличии фактов систематического или грубого нарушения местными Советами депутатов требований законодательства.

Исходя из анализа указанных норм, можно сделать вывод о том, за третье нарушение Советом депутатов законодательства, как и за грубое его нарушение, Совет Республики вправе на основании заключения Конституционного Суда принять решение о прекращении полномочий местного Совета депутатов. Но при этом желательно прояснить несколько положений: систематические нарушения допущены одним созывом местного Совета; по аналогии с ответственностью по нормам трудового и административно-деликтного права систему образуют те нарушения, после совершения которых не прошло одного года со дня вступления акта местного Совета депутатов в силу (вариант – со дня опубликования); не должны, на наш взгляд, учитываться те решения, которые прошли регистрацию в системе Министерства юстиции, если не были выявлены нарушения его специалистами (однако при отклонении протеста прокурора на незаконный акт местного Совета депутатов, даже прошедший регистрацию, если это будет в дальнейшем подтверждено Конституционным Судом, это изъятие не учитывается). И еще одно важное предложение с точки зрения развития самоуправленческих начал – кто вправе инициировать поста-

новку вопроса о досрочном прекращении полномочий местного Совета депутатов? В органы прокуратуры, Совет Республики Национального собрания вправе обратиться любой гражданин.

Согласно части третьей ст. 22 Кодекса о судеустройстве и статусе судей с инициативой о внесении предложений о проверке конституционности нормативного правового акта, примененного в конкретном решении государственного органа или постановлении суда общей юрисдикции, в результате чего, по мнению гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, организации (за исключением государственных органов), нарушаются права, свободы и законные интересы гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, права и законные интересы организации, этот гражданин, в том числе индивидуальный предприниматель, эта организация обращаются к Президенту Республики Беларусь, органам, наделенным правом внесения в Конституционный Суд Республики Беларусь таких предложений. Инициативные обращения направляются и рассматриваются в порядке, установленном законодательством о конституционном судопроизводстве, законодательными актами, закрепляющими правовой статус Президента Республики Беларусь, органов, наделенных правом внесения в Конституционный Суд Республики Беларусь соответствующих предложений, и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. То есть все зависит от того, как отреагируют уполномоченные субъекты на обращения гражданина.

Для углубления самоуправленческих процессов важен регулярный обмен положительным опытом, учет допущенных недостатков в работе. Поэтому давно назрела пора создания предусмотренной статьей 7 закона «О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь» Национальной ассоциации местных Советов депутатов.

В настоящее время часто высказывается мнение о внедрении пропорциональной системы выборов. Это можно было вначале апробировать на местном уровне. Для усиления контрольной деятельности со стороны местных Советов депутатов, обеспечения многополярности мнений предлагаем предусмотреть в Избирательном кодексе возможность проведения выборов в местные Советы, например, в областные, используя пропорциональную либо смешанную систему выборов.

При решении ряда вопросов государственными органами, законами, указами, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь предусмотрено предварительное выяснение мнения граждан. Например, это касается административно-территориального устройства; установления соответствия или несоответствия в предпроектной (прединвестиционной), проектной и (или) иной документации планируемых проектных и иных решений требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов (экологическая экспертиза) и др. Наиболее часто белорусским законодательством предусматривается возможность проведения общественной экологической экспертизы: в об-

ласти охраны и использования вод; предстоящим изъятием, изъятием и предоставлением земельных участков, изменением их целевого назначения, установлением и прекращением ограничений (обременений) прав на земельные участки; питьевого водоснабжения; строительства объектов и др.

Насколько обязательно мнение общественности для принятия решения, действующее законодательство ответа не дает. (Полагаем, что государственным органам следует учитывать все обстоятельства, имеющие отношение к решению того или иного вопроса).

#### *Список использованных источников*

1. Василевич Г.А. Актуальные направления развития местного самоуправления в Республике Беларусь в контексте Европейской хартии местного самоуправления // Совершенствование механизма государственного управления в условиях правовой интеграции государств: материалы междунар. круглого стола, Минск, 28 сентября 2018 г. / БГУ, Юридический фак., каф. государственного управления; [под ред. Т. А. Червяковой]. – Электрон. текстовые дан. – Минск: БГУ, 2018. – 95 с.

2. Василевич, Г.А. Особенности местного самоуправления в Республике Беларусь и некоторые направления его развития / Г.А. Василевич // Демократическое участие граждан в публично-властных процессах: современные тенденции развития, проблемы гарантирования: материалы и доклады XIV Международной научно-практической конференции (Самара, 13-15 декабря 2018г.) / под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. – Самара: ООО «Полиграфия», 2019. – 360 с. – С. 29-37

3. Зинченко А.Ю. Представительные органы местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений. – В кн.: Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 20 апреля 2018 г. / под ред. проф. Л.Т. Чихладзе. – Москва: РУДН, 2018. – 380 с.

## **РОЛЬ ОРГАНОВ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ**

### ***Р.З. Сапаров***

*доцент кафедры правоведения и социально-гуманитарных дисциплин*

*Витебского филиала Федерации профсоюзов Беларуси*

*«Международный университет “МИТСО”»,*

*начальник управления Департамента финансовых расследований*

*Комитета государственного контроля Республики Беларусь*

*по Витебской области, кандидат юридических наук*

*210010, г. Витебск, ул. Правды, 18*

*r.saparov@ofr.by*

С принятием первой Конституции Республики Беларусь 15 марта 1994 г. Комитет государственного контроля стал конституционным органом. Первоначально в главе 8 были закреплены компетенция высшего контрольного органа, имеющего название Контрольная палата Республики Беларусь. В соответствии с изменениями и дополнениями, принятыми на

республиканском референдуме 24 ноября 1996 г., высший контрольный орган был переименован в Комитет государственного контроля, однако компетенция не претерпела значительных изменений. В соответствии со статьей 129 Конституции Республики Беларусь Комитет государственного контроля это государственный орган, осуществляющий контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента Республики Беларусь, Парламента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения [1, ст. 129].

Сегодня ведется работа по реформированию нашего основного закона, поэтому исследование роли органов Комитета государственного контроля в обеспечении основ конституционного строя является актуальным и позволяет ответить на вопрос, нуждается ли в реформировании глава 8 Конституции на современном этапе развития общественных отношений в Республике Беларусь в контексте практической деятельности органов Комитета госконтроля.

Несмотря на краткость изложения в Конституции предназначения Комитета государственного контроля, роль данного государственного органа весьма важна в обеспечении основ конституционного строя и реализации иных статей Конституции.

Так, в первом разделе Конституции «Основы конституционного строя» в статье 13 указано, что «государство гарантирует всем равные возможности свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества; обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях» [1, ст. 13].

Не вызывает сомнения, что в реализации данной нормы Конституции принимают участие ряд государственных органов управления: правительство, профильные министерства, местные органы управления и самоуправления. Органы госконтроля также уделяют особое внимание для обеспечения равных условий в предпринимательской деятельности и координации государственной и частной экономической деятельности в социальных целях.

Для обеспечения равных условий Комитетом государственного контроля был разработан Указ Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь», которым регламентирован единый порядок проведения проверок субъектов хозяйствования, независимо от форм собственности и создания дополнительных условий для развития эффективных форм хозяйствования. Контроль за выполнением настоящего Указа

контролирующими и надзорными органами возложен на Комитет государственного контроля [2].

Также органами госконтроля постоянно проводятся контрольно-аналитические мероприятия в сфере государственных закупок и пресечения фактов недобросовестной ценовой конкуренции за счет незаконной минимизации некоторыми субъектами сумм подлежащих уплате налогов, либо путем проведения закупок с использованием коррупционных схем.

Необходимо подчеркнуть, что эффективная работа органов госконтроля и иных государственных органов по противодействию неуплате налогов и пресечению коррупционных схем в сфере государственных закупок имеет прямой положительный эффект для реализации положений статьи 13 Конституции по созданию равных условий в республике для осуществления предпринимательской деятельности.

Для подтверждения данного тезиса приведем пример: в 2020 году управление Департамента финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь по Витебской области обратило внимание на быстрое развитие сети магазинов, продающих одежду по низким ценам, именно, за счет не равных условий с другими конкурентами, так как ими скрывалась до 75% выручки от налогообложения, в 50 раз снижался налог на добавленную стоимость с ввозимых товаров в республику, выплачивалась зарплата «в конвертах», т.е. без уплаты отчислений в фонд социальной защиты населения, и это позволяло на порядок снизить конечную цену реализации товаров в магазинах, по сравнению с ценами добросовестных конкурентов, уплачивающих налоги в полном объеме.

Было установлено, что в 2019–2020 гг. иностранными гражданами было зарегистрировано 12 организаций, осуществлявших розничную торговлю в 19 магазинах (крупные магазины, площадь которых составляла от 1 тыс. до 3 тыс. кв.м.), расположенных в Минске, Витебске, других областных центрах и крупных городах. В отношении иностранных граждан возбуждены уголовные дела по признакам преступления, предусмотренного частью 2 статьи 243 Уголовного кодекса Республики Беларусь (уклонение от уплаты сумм налогов, сборов в особо крупном размере). За период работы магазинов указанной сети сумма неуплаченных налогов составила более 1,5 млн. руб.

Также органы Комитета госконтроля особое внимание уделяют координации государственной и частной экономической деятельности в социальных целях. Одним из примеров данной координации является государственное регулирование цен на социально-значимые товары, услуги, в том числе ЖКХ, строительство жилья для нуждающихся. Контроль за ценообразованием в данной сфере постоянно осуществляет Комитет государственного контроля во взаимодействии с другими уполномоченными органами.

Особое внимание в действующей Конституции уделено правам и свободам гражданина, во втором разделе «Личность общество, государство» в 43-х статьях (30% от всего количества статей Конституции) закреплены основные права граждан.

В статье 21 определено, что обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. В статье 40 – каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы. Государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным [1].

В обеспечении реализации указанных прав граждан органы госконтроля находятся на ведущих ролях. Только за 2020 год руководителями различных уровней проведено 522 прямые телефонные линии и выездные приемы, 160 «горячих линий», на личных приемах принято почти 2 тыс. граждан. Всего рассмотрено 7,5 тыс. письменных обращений, при этом органы Комитета госконтроля рассматривают не только обращения, непосредственно относящиеся к их компетенции, но и жалобы на иные государственные органы, которые надлежащим образом не рассмотрели обращения граждан, и для восстановления нарушенных прав граждане обращаются в Комитет государственного контроля зачастую, как в последнюю инстанцию, которой в силу профессионализма, независимости от органов местной власти, доверяют, и, как показывает практика, органы госконтроля это доверие оправдывают.

Ряд обращений, которые ранее не были удовлетворены при рассмотрении другими государственными органами, при рассмотрении в Комитете государственного контроля находят подтверждение, нарушенные права граждан восстанавливаются, а к виновным чиновникам, допустившим нарушения при рассмотрении обращений граждан, принимаются меры дисциплинарной или административной ответственности.

Следует отметить, что органы госконтроля также вносят свой вклад в обеспечение иных конституционных прав граждан: право на труд (статья 41), доступное медицинское обслуживание (статья 45), право на благоприятную окружающую среду (статья 46) право на социальное обеспечение (статья 46), право на доступность и бесплатность образование (статья 49), на участие в культурной жизни [1].

В указанные сферы государство направляет значительные бюджетные средства и Комитет государственного контроля осуществляет контроль за эффективным, рациональным и целевым использованием направленных средств. Так, только за прошлый год по результатам контрольно-аналитических мероприятий органов госконтроля взыскано, восстановлено в бюджет и обращено в доход государства 155 млн. рублей. Сэкономлено, предотвращено выплат государственных средств на сумму 312,5 млн. руб-

лей. По результатам проверок, проведенных органами госконтроля, в правоохранительные органы направлено 1 362 материала, Департаментом финансовых расследований выявлено 436 преступлений.

Таким образом, проведенный анализ норм Конституции, а также полномочий органов Комитета государственного контроля, закрепленных в ряде законодательных актов, и практика их реализации, позволяет сделать вывод, что закрепление в Конституции данного государственного органа является оправданным.

При этом на сегодняшний день в республике остается высокая доля государственной собственности и государство продолжает проводить социально ориентированную экономическую политику.

Реформируя Конституцию в направлении передачи части полномочий от Президента к исполнительной власти, закрепление Комитета государственного контроля как конституционного органа, наделенного контрольными функциями в сфере государственной собственности и экономической сфере позволит быть Комитету государственного контроля в некотором роде гарантом социальной направленности экономической политики в нашем государстве, а оставаясь в прямом подчинении у Главы государства, органы госконтроля будут сдерживающим фактором от казнокрадства и непродуманной приватизации в случае ослабления полномочий Президента в экономической сфере.

Поэтому, полагаем необходимым оставить данный конституционный государственный орган и в проекте новой Конституции.

Относительно вопроса о необходимости корректировки главы 8 по определению правового статуса и общей компетенции Комитета государственного контроля, следует отметить, что не смотря на то, что после 1994 года в структуру Комитета госконтроля вошли Департамент финансовых расследований и Департамент финансового мониторинга со своими правоохранительными функциями, определение в Конституции Республики Беларусь Комитета государственного контроля и его предназначения, по нашему мнению, настолько универсально, что позволяет охватить и задачи, поставленные перед указанными Департаментами.

Например, осуществляя контроль за использование государственной собственностью или соблюдением установленного Налоговым кодексом порядка уплаты налогов, органы финансовых расследований выявляют коррупционные схемы или факты неуплаты налогов, и затем реализуют свои полномочия по проведению дознания по коррупционным преступлениям в сфере экономики или по неуплате налогов, сборов, в соответствии с компетенцией, определенной в иных законодательными актами, в данном случае в Уголовно-процессуальном кодексе [3].

Более того, Решением Конституционного Суда Республики Беларусь от 23 июня 2010 г., признан соответствующим Конституции Республики

Беларусь Закон Республики Беларусь «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах» [4].

*Список использованных источников*

1. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г., № 2875-ХП (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г., в ред. Решения Республиканского референдума от 17 октября 2004 № 1 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 188. – 1/6032.

2. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 31.12.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

3. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 16 июля 1999 г., № 295-З: принят Палатой представителей 24 июня 1999 г. : одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

4. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь [Электронный ресурс]: решение Конст. Суда Респ. Беларусь, 23 июня 2010 г., № Р-464/2010 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

## **ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА**

***Е.Ф. Ивашкевич***

*заведующий кафедрой истории и теории права*

*Витебского государственного университета имени П.М. Машерова,*

*кандидат педагогических наук, доцент*

*210038, г. Витебск, Московский пр-т, 33*

*elena.ivashkevich@bk.ru*

Конституционные процессы выступают как специфическое, сложное и постоянно развивающееся явление на постсоветском пространстве, обеспечивающее эффективное функционирование всей правовой системы государств, становление и демократизацию правового государства и гражданского общества.

Около 30 лет назад советские республики после «парада суверенитетов» и распада СССР обрели независимость, встав на путь закрепления на конституционном уровне государственного суверенитета и территориальной независимости, таких общечеловеческих ценностей, как гуманизм, свобода, равенство, социальная справедливость, провозглашения демократического правового государства, базирующегося на верховенстве закона, принципе разделения властей, ответственного правления и др. Процесс

конституционного обновления протекал на постсоветском пространстве достаточно интенсивно и особенно активизировался в последнее время.

Становление конституционализма в странах бывших советских республик происходило в условиях одновременного действия, борьбы и переплетения различных противоречивых, иногда в разные временные периоды противоположных тенденций в конституционном развитии. Распад СССР повлек за собой колоссальные изменения в форме правления, государственном устройстве, форме государственного режима и экономике, правовом механизме защиты прав и свобод личности. Демократизация внутриполитической жизни повлекла за собой рост политической активности граждан, возрождение национального самосознания, детализированное конституционное закрепление политических прав и свобод, свободы слова и информации, создание многопартийной системы, реформирование избирательного законодательства.

Конституции Узбекистана, Эстонии и Литвы были приняты в 1992 г., в 1993 г. – в Российской Федерации, Кыргызстане, Туркменистане и Казахстане (а после и в 1995 г.), в 1994 г. – в Республике Беларусь, Таджикистане, Молдове, в 1995 г. – Армении, Грузии и Азербайджане, в 1996 г. – в Украине, а Латвия вернулась к Конституции 1922 г. Принятие конституций осуществлялось различными способами: а) представительными органами (парламент, учредительное собрание); б) избирательным корпусом (референдум). Представительными органами были приняты конституции в Молдове, Казахстане, Кыргызстане, Беларуси, Туркменистане – Верховным Советом, в Украине – Верховной радой, Узбекистане – Конституционной комиссией из депутатов Верховного Совета. Латвия по решению ВС вернулась к Конституции 1922 г., которая в свою очередь была принята Учредительным Собранием. Путем референдума принимались конституции Литвы, Эстонии, Азербайджана, России, Казахстана (1995 г.), Таджикистана и Армении.

С принятием конституций были преобразованы формы правления этих стран, выбор которых вызвал значительные дискуссии и разногласия между политическими силами страны. На постсоветском пространстве получили распространение как классические виды республики – парламентская и президентская, так и смешанная в её различных вариациях (парламентско-президентская и президентско-парламентская). В ряде стран были представлены по 2 различных проекта Конституции. Например, в Российской Федерации проект Конституционной комиссии отражал ведущие позиции в стране Верховного Совета и ослабление роли главы государства, президентский же вариант предполагал значительное усиление президентской власти и ослабление роли парламента. 12.12.1993 на референдуме был утвержден последний вариант. Аналогичная ситуация сложилась и в Украине, где в 1991–1992 гг. было вынесено на всенародное обсуждение 2 варианта проекта Конституции, однако, Верховный Совет не утвердил ни

один из них, не согласившись с 2-палатной структурой будущего парламента и правом Президента распускать его палаты. Кроме того, «левое» большинство парламента также выступало против положений проекта новой Конституции о сильной исполнительной власти, местном и региональном управлении. Действующей оставалась Конституция УССР 1978 г., в которую было внесено более 200 поправок. Проект Конституции был вынесен на всенародное обсуждение в 1996 г. и принят Верховным Советом, закрепив президентско-парламентский тип республики. На референдуме от 24.11.1996 также были предложены 2 проекта конституционных изменений, влияющих на трансформацию формы правления и в Республике Беларусь.

Есть страны, которые достаточно часто вносили изменения в основной закон (например, Украина, Латвия, Кыргызстан), а есть государства, с осторожной ответственностью относящиеся к внесению поправок в конституцию (например, Республика Беларусь, Литва). Каждое государство выбирает свой путь конституционного развития, и, с учетом того, что ранее все страны были единым целым в рамках СССР, несомненно, обоснован интерес к познанию принципов и этапов построения современного государства и конституционного права в каждом из них, анализ их сходных черт и различий.

На наш взгляд, именно учет предыдущего национального и зарубежного передового конституционного опыта помог большинству стран преодолеть сложившиеся негативные тенденции и направить конституционное развитие в оптимальное, демократически обусловленное русло.

В большинстве постсоветских государств президент, согласно конституциям, не входит в систему ни законодательной, ни исполнительной властей. Так, по ст. 102 Конституции Украины «Президент Украины является главой государства и выступает от имени государства, ... гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина» [1]. Так, согласно ст. 79 Конституции Президент Республики Беларусь является главой государства, гарантом Конституции ..., прав и свобод человека и гражданина [2]. По ст. 40 Казахстана Президент также символ единства нации и государства [3]. Не входит ни в одну ветвей власти и является представительным органом Президент Молдовы (ст. 77), аналогичные положения по поводу статуса президента изложены и в Конституции Эстонии (ст. 77), России (ст. 80) [4] и некоторых других постсоветских республиках. Закрепление данной роли президента свидетельствует о стремлении государств к согласованному функционированию органов государственной власти, так как на Президента возложена согласительная, посредническая функция, а в системе организации власти ему отводится роль арбитра.

Иное место в системе органов государственной власти закреплено в Туркменистане, где Президент является главой государства и исполни-

тельной власти (аналогично в ст. 64 Таджикистана, ст. 69 Грузии), помимо вышеперечисленного, он выступает и гарантом постоянного нейтралитета, выполнения международных обязательств (ст. 68) [5], в Латвии входит в состав Кабинета Министров (ст. 55). Вместе с тем, независимо от формы правления государства, президент в любом постсоветском государстве обладает правом законодательной инициативы и, чаще всего, провозглашается гарантом основного закона. Причем, в некоторых странах обладает правом определять первоочередность рассмотрения законопроектов (ст. 61(2) Казахстана) [3].

Особенностью конституционных требований к кандидатам на пост президента ряда постсоветских стран является повышенный возрастной ценз (40 лет – в Казахстане, Туркменистане, Армении, Молдове, Литве, Латвии, Эстонии), значительный ценз оседлости (10 лет – в Азербайджане, Молдове, Беларуси, Украине, Узбекистане, Таджикистане, 15 лет – в Кыргызстане, Туркменистане, Казахстане, Грузии, 25 лет с 2020 г. в России), гражданство по рождению или коренная национальность (в Эстонии, Литве, Туркменистане, фактически в РФ с 2020 г.). В последние десятилетия в ряде государств увеличен срок полномочий действующих президентов (6 лет – в России, Кыргызстане, 7 лет – в Армении, Таджикистане, Туркменистане), но в большинстве из них в конституциях наблюдаются две противоположные тенденции: либо содержится ограничение права занимать должность главы государства более 2-х сроков подряд или вообще (в Молдове, Узбекистане, Грузии, Литве, Эстонии, Латвии, Казахстане, России, Украине), а иногда предусмотрена возможность занимать одному лицу данную должность вообще сокращена до одного срока (Армения, Кыргызстан); либо вводится право избираться неограниченное количество раз (Казахстан – до 2012, Туркменистан, Азербайджан, Таджикистан, Республика Беларусь). В Казахстане предусмотрено отсутствие ограничения сроков для первого президента, в соответствии со ст. 81(3.1) Российской Федерации закреплено «обнуление» сроков для лиц, занимавших и занимающих данную должность до вступления в силу конституционных поправок 2020 г. [4].

В последние годы конституционные процессы значительно активизировались. Почти не осталось ни одного государства на постсоветском пространстве, где бы не подвергались с 2015 г. конституционному пересмотру статус главы государства, его взаимодействие с парламентом и правительством, в результате которого происходила трансформация республиканской формы правления в сторону той или иной её разновидности. Так, 26.09.2016 прошло всенародное голосование по внесению изменений и дополнений в Конституцию Азербайджана, которое фактически явилось 3-им этапом конституционного реформирования в период независимости. Конституционные изменения обусловили явный переход к президентской республике. Предпосылками для данного процесса можно считать консти-

туционные редакционные изменения ст. 101 в 2009 г., в результате которых были отменены формально-юридические ограничения для избрания одного лица Президентом Азербайджана более 2-х раз. Свидетельством усиления президентских полномочий стала возможность отсрочки выборов главы государства, право переноса президентом выборов в представительные органы во время военных действий. Таким образом, военные столкновения в связи с нагорно-карабахским конфликтом позволяют главе государства откладывать избирательные мероприятия. На референдуме 2016 г. было принято подавляющим большинством избирателей (от 83,25% до 91,5% голосов) 29 поправок, касающихся увеличения срока президентских полномочий с 5 до 7 лет, исключения 35-летнего возрастного ценза, наделения президента правом роспуска и объявления внеочередных выборов Национального собрания, а также введения вместо должности премьер-министра должности первого вице-президента с правом временного исполнения им полномочий главы государства в случае вакантности должности президента (в феврале 2017 года на эту должность была назначена супруга И. Алиева), а также вице-президентов (в настоящее время вакантны) и др. Все эти новеллы являются признаками классической президентской республики, позволяют предполагать семейную преемственность при осуществлении руководящей роли в стране [6].

Первые полномасштабные корректуры (39 изменений в 24 статьи) прошли в августе 2002 г. и были связаны с конституционным закреплением института омбудсмена, предоставлением права гражданам индивидуального обращения в КС, расширением полномочий парламента в вопросах амнистии, назначения судей апелляционных судов по представлению главы страны и др. На референдуме в 2009 г. на голосование была вынесена 41 поправка к 29 статьям Конституции, важнейшими из которых стали конституционные гарантии социальных прав, «социальный характер экономической политики как основы деятельности государственной власти», «обеспечение равных прав в отношениях с государственными органами и носителями полномочий государственной власти, которые принимают решения, связанные с правами и обязанностями», расширение гарантий защиты частной жизни, перечня экологических прав, предоставление права народной законодательной инициативы группе из 40 тыс. граждан Азербайджанской Республики и мн. др. Очевидно, что все эти конституционные новеллы были обусловлены членством Азербайджана в Совете Европы, который потребовал введения европейских образцов конституционного механизма защиты прав и свобод личности [7].

Аналогичные конституционные изменения прослеживаются и в новой редакции Конституции Туркменистана, принятой Меджлисом 14.09.2016 после рассмотрения Советом старейшин. Были включены 24 новые статьи, 4 статьи – полностью в новом редакционном изложении, одновременно внесены изменения и дополнения в 107 статей. В новой ре-

дакции Конституции по-прежнему большое внимание уделено закреплению основных принципов нейтралитета, миролюбивой внешней политики Туркменистана, его приверженности международным обязательствам. Особое место уделено концепции прав и свобод человека и гражданина, расширен их перечень и конституционные гарантии [8]. Ряд поправок касался укрепления юридического статуса главы государства: срок полномочий увеличен до 7 лет, сняты возрастные ограничения (70-летний ценз) и ограничение числа сроков пребывания в президентской должности. Напомним, что с 2011 г. Г. Бердымухамедова называют «Аркадагом» («покровителем» или «опорой и надеждой всех туркмен»). Очевидно, что конституционная реформа представляет собой историко-правовую закономерность, во многом отражая национальные традиции сильной власти главы государства [5].

Обращаясь к конституционной практике Республики Таджикистан, необходимо отметить, что в результате последних конституционных изменений в 2003 и 2016 годах в Таджикистане также продлен срок полномочий Президента до 7 лет, предусмотрена возможность избираться на пост главы государства неограниченное количество раз, снижен возрастной ценз для кандидатов в президенты до 30 лет. Отдельные пункты ст. 65 Конституции посвящены «Основателю мира и национального единства – Лидеру нации», звание которого получил Э. Рахмон.

Трансформация формы правления в сторону парламентской и парламентско-президентской республики наблюдается в ряде других стран постсоветского пространства. В значительной степени в декабре 2015 г. подверглась изменениям по инициативе Президента С. Саргсяна Конституция Армении, который выразил мнение, что конституционная реформа «сделает более эффективной взаимодействие различных ветвей власти, создаст основу для более интенсивного развития экономики, повысит уровень защиты прав человека, усилит институциональную роль оппозиции». Согласно результатам референдума, несмотря на увеличение срока полномочий главы государства до 7 лет, президент республики сосредотачивает в своих руках лишь ограниченные представительские функции, получая не «всемирный мандат» путем всеобщего голосования, а избираясь депутатским парламентским корпусом (который, в свою очередь, переходит от мажоритарной избирательной системы к пропорциональной (многопартийной) системе) всего на один срок на основе принципа «партийной беспристрастности». В Основном законе закрепляется парламентский способ формирования правительства с ответственностью его перед законодательным органом. В случае войны главнокомандующим вооружённых сил по действующей конституции становится премьер-министр, а не президент республики. К правительству переходят полномочия и по разработке и осуществлению внутренней и внешнеполитической стратегии государства. Однако, как анализируют эксперты, «настораживает» еще одна кон-

ституционная поправка. При отсутствии по итогам выборов стабильного большинства в парламенте, предлагается провести второй этап голосования, в котором примут участие 2 партии, получившие наибольшее число голосов. По результатам данного тура победившая партия получает дополнительные мандаты, что неизменно влечёт укрепление политической позиции и влияния на государственное управление одной более сильной партии [9].

Конституционная реформа не привела к стабилизации политической ситуации в стране, а напротив, обусловила нарастание политического кризиса, усугубленного военным противостоянием между Азербайджаном и Арменией из-за Нагорного Карабаха (Арцаха). Так, в марте 2021 г. Президент Армении А. Саркисян дважды отклонил указ Премьер-министра об увольнении начальника Генштаба ВС Армении и обратился в Конституционный Суд страны о проверке на конституционность ряда положений Закона «О военной службе и статусе военнослужащего», на основании которого Н. Гаспарян был отстранен от должности. КС в течение 3-х дней должен решить о возможности рассмотрения данного обращения. 11.03.2021 объявлено о начале политконсультаций между президентом и премьер-министром Н. Пашиняном с участием представителей парламентских фракций. В настоящее время оппозиционное «Движение спасения родины» настоятельно требует отставки премьер-министра, формирования временного правительства, внеочередных парламентских выборов. Примечательно, что одновременно объявлен на осень 2021 г. конституционный референдум о трансформации парламентской формы правления в полупрезидентскую.

Аналогичные процессы наблюдались в Грузии при Президенте М. Саакашвили, партия которого не смогла победить на парламентских выборах в 2010 году, оставшись в оппозиции, что стало примером нестабильности и неустойчивости многопартийной системы, правительственных кризисов в ряде стран с парламентской или парламентско-президентской формой правления на постсоветском пространстве (Молдова, Украина, Кыргызстан после реформ 2010 г).

28.12.2016 по итогам референдума было внесено около 40 поправок в Конституцию Кыргызстана, одной из причин которых было, по мнению бывшего президента А. Атамбаева, удаление конституционных положений, противоречащих национальным интересам страны. В частности, ликвидирована конституционная норма, предусматривающая в ст. 41 восстановление Кыргызстаном нарушенных прав и свобод своих граждан в случае, если международные органы по защите прав человека признали факт таких нарушений. Данный конституционный проект вызвал значительный общественный резонанс и дискуссии в Кыргызстане и за его пределами не только по юридической процедуре его разработки и обсуждения, но и по контенту. Так, депутат Жогорку Кенеша Ч. Джакупова отмечает, что в соответствии со ст. 4 Декрета Временного правительства «О президенте Кыргызстанской Республики на переходный период», вынесенного на ре-

ферендум в 2010 г., был наложен запрет на изменение 6 разделов Конституции (за исключением I, II и IX) до 01.09.2020. Не представлен проект закона о внесении изменений в Основной закон и для заключения Конституционной палаты Верховного суда (Конституционный Суд упразднён), не соблюдена процедура его предварительного принятия до референдума депутатами в результате не менее 3-х чтений с перерывами между ними в 2 месяца (следовательно, референдум должен был проходить весной) [10].

Вместе с тем, по результатам данной конституционной реформы очевидны шаги в сторону укрепления парламентаризма. Например, ст. 72 предусмотрено сохранение депутатского мандата и права голосования на пленарных заседаниях ЖК при назначении на должность премьера или вице-премьера. Одновременно внесены изменения в конституционные формулировки высших ценностей общества и государства (в настоящее время он насчитывает 9 основных пунктов), предусмотрено увеличение роли и функций исполнительной власти в лице премьер-министра. Так, по его представлению Президент назначает и отстраняет от должности министров, в случае отказа главы государства он может своим решением отстранить от власти членов правительства по согласованию с фракциями, назначать и освобождать глав местных администраций. Он имеет право определять структуру, состав, программу Правительства, неограниченно ставить вопрос о доверии правительству перед парламентом (ранее допускалось не чаще 1 раза в год), а также фактически отклонять законы о республиканском бюджете, налогах и ряде других в случае его обращения к Президенту о возвращении таких законов без подписания. Постановление о выражении недоверия Правительству теперь принимается не менее 2/3 голосов от общего состава депутатов парламента (ранее предусматривалось большинством голосов) [11].

В самостоятельные кадровые полномочия Президента теперь входит лишь «назначение и освобождение от должности членов Правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности и их заместителей». После парламентских выборов 04.10.2020 в стране начались массовые беспорядки протестующих против их итогов. В результате этих событий ушёл в отставку Президент С. Жээнбеков, были освобождены из СИЗО бывший глава государства А. Атамбаев и нынешний Президент С. Жапаров. Всего за время существования независимого Кыргызстана были отстранены от президентской должности досрочно в результате революционных волнений А.Акаев (2005), К. Бакиев (2010), А. Атамбаев (2017), С. Жээнбеков (2020). В отношении 3-х из них были возбуждены уголовные дела по нескольким статьям УК. Таким образом, в соответствии с законодательством в настоящее время статусом экс-президента обладают всего 2 бывших главы государства – Р. Отунбаева и С. Жээнбеков. Однако, ряд экспертов полагают, что и они могут подвергнуться уголовному преследованию по инициативе их дей-

ствующего преемника. Важным является то обстоятельство, что 08.02.2021 было окончательно заявлено о грядущем в 2021 г. конституционном референдуме, на который будет вынесен вопрос о возможном переходе к президентской форме правления.

06.03.2017 Парламент Казахстана принял 26 поправок в 19 статей Конституции. В основном они касались перераспределения полномочий между высшими государственными органами и были направлены на усиление роли парламента (нижней палаты) при формировании правительства, повышение самостоятельности и ответственности правительства перед законодательным органом, уточнение конституционных основ судебной системы и прокуратуры. В документе было предложено на конституционном уровне закрепить гарантии неизменности независимости Казахстана, территориальной целостности, унитарности, формы правления [12]. В п. 2 ст. 91 Основного закона отражены статус, принципы и заслуги основателя независимости Казахстана – Елбасы (лидера нации) Н. Назарбаева. Были приняты конституционные поправки об обязанности для кандидата в президенты иметь высшее образование, признании неконституционными действий, способных нарушить межнациональное и межконфессиональное согласие, а также о праве главы государства назначать министров иностранных дел и обороны, МВД. Предусмотрено также исключение права 2/3 депутатов каждой из палат делегировать президенту законодательные полномочия не более чем на год, упразднение полномочий Президента отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-министра, но остаётся право определять приоритетность рассмотрения законопроектов.

С целью повышения ответственности правительства существенными изменениями является сложение полномочий правительства перед парламентом, а не перед главой государства, упрощение порядка выражения недоверия членам правительства со стороны палат парламента, внесение премьером представления о кандидатах на должности министров после консультаций с парламентом (за некоторым исключением), передача правительству полномочий по утверждению госпрограмм, единой системы финансирования и оплаты труда работников всех органов, содержащихся за счёт государственного бюджета (по согласованию с главой государства), образованию и упразднению центральных исполнительных органов, не входящих в его состав [3].

В настоящее время достаточно большое количество постсоветских государств только что осуществило или стоят у порога конституционных изменений. Так, в 2019 г. внесены изменения в Конституцию Узбекистана, Украины, в 2020 г. – России и др. По итогам всероссийского голосования к числу основных поправок следует отнести: 1) введение прямого указания на приоритет Конституции над международным законодательством и международными договорами, решениями международных органов, в т.ч.

международных судов; 2) запрет на иностранное гражданство и вид на жительство для председателя правительства, министров и глав федеральных органов, губернаторов, сенаторов, депутатов и судей; 3) усиление взаимодействия государственных органов власти с муниципальными; 4) конституционное закрепление статуса Госсовета; 5) наделение ГД правом утверждения председателя правительства, по его представлению – его заместителей и федеральных министров; 6) назначение Президентом руководителей всех региональных силовых ведомств и прокуроров только по итогам консультаций с СФ; 7) ужесточение требований к президенту: он должен проживать на территории России не менее 25 лет, не может обладать иностранным гражданством или видом на жительство не только на момент выборов, но и ранее; 8) по представлению Президента предоставление СФ полномочий отрешать от должности судей Конституционного (количество сокращается с 19 до 11) и Верховного судов в случае совершения порочащих честь и достоинство проступков и при невозможности сохранения статуса судьи, 9) введение новой процедуры – парламентского контроля, регламентированного ФЗ (ст. 103<sup>1</sup>) и мн. др. Согласно ст. 83 Президент «осуществляет общее руководство Правительством, вправе председательствовать на его заседаниях», в чз ст. 107, ч. 2 ст. 108 предусмотрена право президента в случае преодоления его вето обращаться в КС, премьер-министр только «организует работу и несёт персональную ответственность перед Президентом» (ранее определял основные направления деятельности правительства) (ст. 113) [4].

Таким образом, являясь основополагающим законом государства, который наиболее тесно связан с субъектами и объектами национальной правовой системы, с другими отраслевыми правовыми нормами, конституция отражает основные ценности общества и государства, является концептуальным руководством в случае расхождения с каким-либо иным НПА. В связи с этим, анализ отличительных особенностей конституционных процессов зарубежных стран необходим для дальнейшего познания современных основных тенденций развития права, учёта в дальнейшем позитивного опыта в национальном конституционном реформировании.

#### *Список использованных источников*

1. Конституция Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-v>. – Дата доступа: 25.02.2021.

2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2017. – 48 с.

3. Конституция Казахстана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.kz>. – Дата доступа: 26.02.2021.

4. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/). – Дата доступа: 27.02.2021.

5. Конституция Туркменистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://customs.gov.tm/ru/laws/konstitutsiya-turkmenistana>. – Дата доступа: 01.03.2021.
6. Конституция Азербайджана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.president.az/azerbaijan/constitution>. – Дата доступа: 05.03.2021.
7. Мотивы конституционной реформы в Азербайджане [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.foreignpolicy.ru/analyses/motivy-konstitucionnoy-reformy-v-azerbaydzhane/>. – Дата доступа: 10.03.2021.
8. Новая конституция Туркменистана основана на рамках концепции прав человека и нейтралитета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newscentralasia.net/2016/09/14/>. – Дата доступа: 18.02.2021.
9. Конституционная реформа в Армении: цели, заявленные и реальные [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ritmurasia.org/news--2015-03-31--konstitucionnaja-reforma-v-armenii-celi-zajavlennye-i-realnye-17315>. – Дата доступа: 24.02.2021.
10. Обзор: поправки в Конституцию КР: дискуссии в обществе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ca-portal.ru/article:28931>. – Дата доступа: 26.02.2021.
11. Конституции Кыргызстана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gov.kg/ru/p/constitution>. – Дата доступа: 02.03.2021.
12. Перераспределение власти в Казахстане: На снижение каких полномочий Президента указал Назарбаев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kazpravda.kz/news/prezident1/pereraspredelenie-vlasti-v-kazahstane-na-snizhenie-kakih-polnomochii-prezidenta-ukazal-nazarbaev>. – Дата доступа: 06.03.2021.

## ПРЯМОЕ ДЕЙСТВИЕ КОНСТИТУЦИИ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

***О.Н. Шупицкая***

*доцент кафедры международного права*

*Гродненского государственного университета имени Янки Купалы,*

*кандидат юридических наук, доцент*

*230000, г. Гродно, пер. Доватора, 3/1*

*oshupitskaya@mail.ru*

Конституция – конституционно-правовые принципы и конституционно-правовые нормы, выраженные в писаном источнике права – основном Законе Республики Беларусь [1], составляют ядро правовой системы и детерминируют ее составляющие – нормы права и источники права, правовые отношения и правовые учреждения, правовые взгляды и правовые идеи. Воздействие Конституции на элементы национальной правовой системы носит прямой и опосредованный характер. На анализ первого аспекта указанного воздействия и нацелена настоящая статья.

Прямое действие Конституции – проблема, имеющая не только теоретическое значение, но и вполне определенный практический смысл. Это связано с тем, что значимость и ценность конституционно-правовых принципов и конституционно-правовых норм являются неоспоримыми. И один из аспектов этой значимости – возможность их непосредственно воплощаться в реальные общественные отношения.

В научной литературе прямое действие Конституции рассматривается по-разному, о чем автором настоящей статьи уже указывалось ранее [2, 3]. В целом, множество взглядов на прямое действие Конституции, как представляется, можно разделить на две группы. Одна группа исследователей полагает, что прямое действие Конституции – это возможность ссылаться на конституционно-правовые принципы и конституционно-правовые нормы непосредственно. И при реализации права, и при защите нарушенных или оспариваемых прав в случае, если потребность в этом возникает. Вторая группа исследователей рассматривает прямое действие Конституции как всестороннее воздействие на общественные отношения, связанное и с формированием основ государственной и общественной системы через закрепляемые принципы конституционного строя, и с непосредственным воплощением отдельных норм Конституции, и посредством формирования такого уровня правосознания субъектов и их правовой культуры, при котором воплощение в жизнь «духа конституции» будет являться их нормой поведения. Последняя позиция особенно хорошо представлена известным российским конституционалистом С.А. Авакьяном [4, с. 233–234].

Не оспаривая значимость всеобъемлющего воздействия конституционно-правовых принципов и конституционно-правовых норм на социальные связи, думается, что действительно прямым действием Конституции следует считать непосредственное применение ее положений к регулированию общественных отношений. И в этой связи правильной видится точка зрения Венгерова А.Б, который выделяет следующие способы применения Конституции: обособленно от других нормативных актов со ссылкой на статью Конституции; совместно с иными нормативными правовыми актами, и для мотивировки решений в целях придания им важного социального значения [5, с. 55].

Использование того или иного способа зависит, как представляется, от того, как именно сформулирована в законодательстве норма о прямом действии Конституции. Непосредственная ссылка на конституционно-правовую норму возможна в случае, если положение о прямом действии Конституции содержится в Основном законе. Так, согласно части 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики» [6]. Подобная же формулировка содержится в Конституции Республики Казахстан [7] и Конституции Республики Польша [8]. Видится удачным и подход литовского законодателя, который не только формулирует принцип прямого действия Конституции, но и раскрывает его содержание. Так, в статье 6 Конституции Литовской Республики указывается на то, что «каждый может защищать свои права, основываясь на Конституции» [9]. В аспекте реализации конституционной нормы о прямом действии Конституции в Российской Федерации было принято специальное постановление – постановление Пленума Верховного Суда Рос-

сийской Федерации от 31 декабря 1995 года «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» [10], фактически определившее механизм реализации такого действия.

Разработчики Конституции Республики Беларусь 15 марта 1994 года не посчитали необходимым непосредственно сформулировать принцип прямого действия Конституции в тексте Основного закона, исходя из той позиции, что большая роль в его реализации должна отводиться судам. Об этом, в частности, указывал Василевич Г.А. [11]. Именно поэтому соответствующее положение было закреплено не в первом разделе Конституции, а в четвертом, в главе шестой «Суды», а именно: в статье 112 Конституции Республики Беларусь. Часть первая статьи 112 Основного закона белорусского государства гласит: «Суды осуществляют правосудие на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов [1]. Данная формулировка видится, по сути, выражением другими словами принципа, заложенного в части первой статьи 137 Конституции Республики Беларусь, согласно которому «Конституция обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь» [1].

За период существования правила Основного закона белорусского государства, в соответствии с которым при рассмотрении конкретного дела суды принимают решение на основе Конституции, если усомнятся в соответствии ей нормативного акта и обращаются в установленном порядке в Конституционный Суд о признании акта неконституционным, оно ни разу применено не было. Это наводит на мысль о том, что либо все же формулировка его в таком виде и размещение не в первом разделе Конституции оказались не совсем удачным решением, либо механизм разрешения определенного казуса с ссылкой на норму Конституции – неприемлемым для субъектов судебной системы. Сложность данного механизма состоит в том, что суду, убедившись в том, что нормативный акт, на который ссылаются участники процесса, не соответствует Конституции, следует обратиться в Верховный Суд Республики Беларусь – субъект, наделенный правом обращения в орган конституционной юстиции. А прибегать к такому варианту поведения суды, по всей вероятности, считают невозможным.

Судебные органы Республики Беларусь как правоприменительные учреждения, таким образом, не готовы непосредственно применять Конституцию. И это видится серьезным препятствием на пути воплощения принципа ее прямого действия. Между тем, все же непосредственное действие конституционно-правовых принципов и конституционно-правовых норм может все-таки обеспечиваться в сфере правоприменения различными способами.

Первый способ – это реализация в правовой системе важнейших конституционно-правовых принципов социального, демократического и особенно – принципа правового государства. В условиях эффективного

применения разделения властей, обеспечения независимости судебной власти суды естественным образом осуществляют свою деятельность на основе закона и в соответствии с ним. А это значит, что непосредственно воплощаются конституционно-правовые нормы и конституционно-правовые принципы, конкретизирующиеся в отраслевом законодательстве. Материальные и процессуальные нормы, основанные на Конституции, детерминирующие не только судебный процесс, но и юридический процесс, осуществляемый органами дознания, следствия, контроля и надзора призваны обеспечить воплощение конституционно-правовых принципов и конституционно-правовых норм на всех его стадиях, начиная от установления фактических обстоятельств дела до вынесения окончательного решения.

Правоприменительные органы – это, в первую очередь, должностные лица, получающие юридическое образование, формирующие профессиональное правовое сознание и правовую культуру. Видится очень значимым, чтобы в процессе становления последних превалировал «дух Конституции». Знание положения Основного закона, выстраивание своего поведения в соответствии с ними – необходимая составляющая профессионализма правоприменителей.

Формирование четкой системы контроля и надзора за деятельностью субъектов правоприменения – еще один способ реализации принципа прямого действия Конституции. Конституционность как соответствие конституционно-правовым принципам и конституционно-правовым нормам – свойство, которое должно быть характерно не только для законодательных актов, но и для правоприменительных решений, для правоприменительного процесса. Конституционность должна являться индикатором, критерием для оценки профессиональной деятельности субъектов правоприменения и принимаемых ими решений.

Прямое действие Конституции, таким образом, важнейший конституционный принцип, который должен отражаться в тексте Основного закона непосредственно. Конституционно-правовые принципы и конституционно-правовые нормы способны и должны воплощаться в сфере правоприменения, включая все ее составляющие.

#### *Список использованных источников*

1. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г., № 2875-ХІІ (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г., в ред. Решения Республиканского референдума от 17 октября 2004 № 1 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 188. – 1/6032.

2. Шупицкая, О.Н. К вопросу о прямом действии Конституции / О. Н. Шупицкая // Ученые записки юридического факультета. – 2017. – № 44–45. – С. 110–115.

3. Шупицкая, О.Н. Конституция и ее прямое действие / О.Н. Шупицкая // Устойчивость и прогрессивное развитие правовых систем в контексте интеграционных процессов: сборник научных статей. В 2 ч. Ч.1 / Учреждение образования «Гродненский государственный университет имени Янки Купалы»; гл. ред. С.Е. Чебуранова; ред. кол.: С.Е. Чебуранова [и др.]. – Гродно: ГрГУ им. Янки Купалы, 2017. – С. 101–104.

4. Авакьян, С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – 2-е изд. – М.: Сашко, 2000. – 528 с.
5. Венгеров, А.Б. Прямое действие Конституции: правовые, социальные, психологические аспекты // Общественные науки и современность. – 1995. – № 5. С. 48–55.
6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/). – Дата доступа: 28.03.2021.
7. Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс] – Режим доступа: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1005029#pos=17;-22](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029#pos=17;-22) – Дата доступа: 29.03.2021.
8. Конституция Республики Польша [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf>. – Дата доступа: 10.03.2021.
9. Конституция Литовской Республики [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/lithuania.pdf>. – Дата доступа: 10.03.2021.
10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (с изменениями и дополнениями, внесенными в него Постановлением Верховного Суда РФ №9 от 16.04.2013г.) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.garant.ru/10103328/>. – Дата доступа: 09.03.2021.
11. Василевич, Г.А. Обеспечение конституционной законности в государстве – сфера общей ответственности судебной системы / Г.А. Василевич // Марийский юридический вестник. – 2016. – № 1(16). С.24–28.

## **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

***Т.А. Горупа***

*заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин  
Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина,  
кандидат юридических наук, доцент  
224025, г. Брест, б-р Космонавтов, 21  
taharupa@gmail.com*

Национальная безопасность структурно включает ряд составляющих, прежде всего, это политическая, экономическая, научно-технологическая, социальная, демографическая, информационная, военная и экологическая безопасность.

Экономическая безопасность является составляющей как национальной безопасности, так и вообще разновидностью общей категории «безопасность».

Согласно Концепции национальной безопасности «экономическая безопасность – состояние экономики, при котором гарантированно обеспечивается защищенность национальных интересов Республики Беларусь от внутренних и внешних угроз» [4]. При этом экономическая безопасность

должна по своей сути обеспечивать относительную самостоятельность государства принимать решения по вопросам развития экономики страны в конечном итоге в целях эффективной защиты экономических интересов всех субъектов экономической деятельности и прежде всего человека.

Экономическая безопасность обеспечивается устойчивым экономическим развитием, то есть способностью экономической системы выдерживать воздействие шоков, в частности тех, которые возникают в результате реализации внутренних или внешних угроз, и продолжать поддерживать устойчивый экономический рост.

Поэтому экономическая безопасность должна иметь своей целью, во-первых, обеспечение высокой конкурентоспособности экономики на мировом рынке, во-вторых, достижение высокого уровня качества жизни граждан.

Экономическая безопасность имеет междисциплинарный комплексный характер, вследствие чего обеспечивается не только экономическими, но и правовыми средствами. Правовое обеспечение экономической безопасности – это использование уполномоченными органами государственной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества правовых средств, направленных на противодействие вызовам и угрозам экономической безопасности. Соответственно данные правовые средства должны способствовать конкурентоспособности национальной экономики и не только поддерживать, но и повышать уровень качества жизни граждан.

В свете конституционной реформы, анонсированной Главой государства в конце 2021 начале 2022 года в Республике Беларусь, представляется весьма интересным проанализировать правовую основу экономической безопасности, ее эффективность либо не эффективность для экономического развития.

Конституция Республики Беларусь вопросы экономической деятельности определяет в ряде статей: 13 (равенство форм собственности, гарантирование использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, осуществление государством регулирования экономической деятельности в интересах человека и общества; ч. 2 ст. 21 (каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий); ст. 44 (государство гарантирует каждому право собственности и содействует ее приобретению) [3].

Достаточен ли объем конституционного регулирования вопросов экономической деятельности? Для 27 летней давности, когда принималась в 1994 году Конституция Республики Беларусь, возможно и да. Ведь 90-е годы фактически ознаменовали собой переход от советской административно-командной экономики к рыночной. Но сейчас в период понимания ценности человека и человеческого капитала как самой значимой конституционной ценности и соответственно понимания, что только достойное

существование человека и его возможность реализовать конституционные права дает нам возможность достичь устойчивости практически во всех сферах жизни. Представляется, что в Конституции найдут место статьи относительно предпринимательства, развития конкуренции и защиты прав потребителей как слабой стороны в стихии рыночной экономики. Потребление является конечным этапом воспроизводственного цикла товаров (работ, услуг) и по законам экономической науки, которую игнорировать не имеет смысла, именно потребление дает новый толчок к производству. Поэтому два субъекта экономической деятельности – предприниматель и потребитель нуждаются в закреплении своего конституционно-правового статуса.

Если проанализировать действующее законодательство, можно увидеть огромное количество законов, регулирующих отдельные аспекты безопасности (законы Республики Беларусь «О пожарной безопасности», «О безопасности генно-инженерной деятельности», «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека», «О демографической безопасности Республики Беларусь» и т.д.).

Достаточное количество видов безопасности, начиная от безопасности пищевых продуктов, заканчивая радиационной и ядерной безопасностью, не дает возможности своевременно при появлении новых вызовов и угроз в техногенный век нормативно закрепить новые виды безопасности. На наш взгляд, выход из создавшегося положения видится в принятии закона Республики Беларусь «О безопасности», который бы определил основные принципы и содержание деятельности по обеспечению национальной безопасности государства, общества и личности, полномочия органов государственной власти, направления взаимодействия государства и общества в области безопасности, а также статус Совета Безопасности. Принятие подобного акта было рекомендовано еще Межпарламентской комиссией Республики Беларусь, России, Казахстана Кыргызстана и Таджикистана еще в 1999 году прошлого века. И некоторые страны, например, Россия и Казахстан, подобные законы приняли.

Представляется целесообразным рассмотреть и проблематику правового статуса Совета Безопасности Республики Беларусь.

Принято считать, что впервые Совет Безопасности в Республике Беларусь был создан Указом Президента Республики Беларусь от 5 августа 1994 г. № 24 «О назначении государственного секретаря Совета безопасности Республики Беларусь». Однако Положения об этом органе в открытых источниках отсутствуют. Имеются только Положения о Межведомственных комиссиях, например, по безопасности в экономической сфере либо по информационной безопасности при Совете Безопасности Республики Беларусь, утвержденные соответствующими указами Президента.

Действующая Конституция Республики Беларусь предусматривает, что Глава государства назначает на должность и освобождает от должно-

сти Государственного секретаря Совета Безопасности (п. 27 ст. 84). Имеется информация на официальном сайте Президента Республики Беларусь, где определяется, что Совет Безопасности Республики Беларусь является конституционным, высшим коллегиальным координационно-политическим органом, реализующим полномочия Главы государства в области обеспечения национальной безопасности [3].

Если это конституционный орган, то публично должны быть определены его функции и задачи в соответствующем нормативном правовом акте. И как вариант статус Совета Безопасности предлагаем определить в законе Республики Беларусь «О безопасности».

Более того, в таком законе необходимо закрепить и общие подходы к разделению полномочий в области обеспечения безопасности между Президентом, Парламентом и Правительством. Бесспорно, Президент должен определять глобальные и основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности. Однако действующее законодательство, в частности, вышеназванные законы в сфере безопасности закрепляют полномочия Президента даже в области обеспечения качества и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов (ст. 5 закона Республики Беларусь «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека»).

Следующая проблема правового обеспечения экономической безопасности является недостаточность программных актов политико-правового характера. Современные авторы неоднократно критиковали отсутствие в законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» дефиниций актов концептуального характера (концепции, программы, стратегии, доктрины) [1, 2].

В юридической науке под концепцией, например, понимают не форму права, а «источник политико-идеологического характера, формулирующий основы правовой политики в соответствующей сфере [5, с. 494]. В свою очередь под Стратегией подразумевают «недетализированный план деятельности, охватывающий длительный период времени и способствующий достижению сложной цели. Задачей стратегии является эффективное использование наличных ресурсов для достижения основной цели. Стратегия как способ действий становится особо необходимой в ситуации, когда для прямого достижения основной цели недостаточно наличных ресурсов» [7, с. 65].

Достижения национальных экономических интересов требует формирования и реализации государственной политики, направленной как на постоянное наращивание конкурентоспособности экономики, так и на постепенное укрепление показателей экономической устойчивости и, соответственно, неуязвимости национальной экономики к внешним и внутренним угрозам. Следовательно, государственная политика в сфере обеспечения экономической безопасности имеет два взаимосвязанных направления –

устойчивость экономического развития и определение первостепенных направлений экономического роста. Вместе с тем основной проблемой современной экономической ситуации в стране является недостаточность наличных ресурсов (финансовых, в частности).

В этой связи, как нам кажется, будет логичным принятие Стратегий соответствующего вида безопасности, определенных в Концепции национальной безопасности. В связи с этим предлагаем принять и Стратегию экономической безопасности Республики Беларусь, целью которой будет являться определение по ряду направлений стратегического курса государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, ориентированную на реализацию Концепции национальной безопасности.

Предлагаемая Стратегия должна определять такие составляющие экономической безопасности как финансовая, производственная, инвестиционная, внешнеэкономическая, инновационная, предпринимательства, регионального развития и человеческого капитала. Возможно выделение и других структурных элементов экономической безопасности.

Отдельно остановимся только на так называемой региональной безопасности. Принято считать, что Республика Беларусь небольшое компактное государство и вопросы регионального развития для него не актуальны. Однако диспропорции регионального развития видны. Уровень развития Минска и Минской области весьма отличен от уровня развития любого другого региона. Более того, именно на периферии под угрозой исчезновения уже не деревни и села, а малые города. Так, на Брестчине такие города как Ганцевичи и Иваново фактически из всех предприятий имеют предприятия ЖКХ, остальные практически не пополняют существенно местный бюджет и не дают достаточного количества рабочих мест. Соответственно первоначально Стратегия экономического развития должна определить приоритетные направления государственной политики в сфере регионального развития и прежде всего это планирование системы расселения в регионах, создание условий для развития как городов, так и деревень; сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии регионов; определение приоритетных территорий для развитие экономического потенциала Республики Беларусь. В противном случае, создавая мегагородские агломерации типа Минск, в будущем республика будет иметь и бедные районы с постоянным оттоком трудовых ресурсов и молодежи, которая будет стремиться остаться в столице.

Таким образом, в контексте грядущего реформирования конституционного законодательства экономическая безопасность с учетом появившихся современных вызовов и угроз должна быть обеспечена, в том числе и конституционно-правовыми средствами: от закрепления в Конституции

статей гарантирующих, предпринимательство, развитие конкуренции и защиты прав потребителей до принятия новых как нормативных правовых (закон «О безопасности»), так и ненормативных правовых актов программного характера (Стратегия экономической безопасности Республики Беларусь). Кроме того, все составляющие экономической безопасности (финансовая, производственная, инвестиционная, внешнеэкономическая, инновационная, предпринимательства, регионального развития и человеческого капитала) должны учитывать современные вызовы и угрозы.

*Список использованных источников*

1. Андрияшко М.В. Система актов Республики Беларусь по вопросам обеспечения безопасности // *Studia Socii Uniwersytetów Pograniczat (pod redakcją Jarosława Matwiejuka)*. – Том 3. – 2019. – С. 29–45
2. Вертинская Т. С. Стратегии устойчивого развития регионов Беларуси: к вопросу о разработке новой методологии // *Псковский регионологический журнал*. – 2016. – № 3(27). – С. 17–30.
3. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г., № 2875-ХП (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г., в ред. Решения Республиканского референдума от 17 октября 2004 № 1 // – Режим доступа: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>. – Дата доступа: 15.03.2021.
4. Концепция национальной безопасности, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 // – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000575>. – Дата доступа: 15.03.2021.
5. Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // *Юридическая техника*. – 2015. – №9. – с. 488-499.
6. Совет Безопасности. Официальный сайт Президента Республики Беларусь // – Режим доступа: <https://president.gov.by/ru/president/glavnokomanduyushchiy/sovetsbezopasnosti> – Дата доступа: 15.03.2021.
7. Сургуладзе В.Ш. Политико-правовой и идеологический характер целеполагающих документов в системе государственного стратегического планирования Российской Федерации (к проблеме иерархии документов стратегического планирования) // *Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 12 / РАН. ИНИОН*. – 2017. – Ч. 3. – С. 61–68.

## **ПРИНЦИПЫ ГУМАНИЗМА И НАРОДОВЛАСТИЯ КАК ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

***А.В. Шавцова***

*доцент кафедры конституционного права  
Белорусского государственного университета,  
кандидат юридических наук  
220020, г. Минск, ул. Ленинградская, 8  
varfoloalla@gmail.com*

***М.А. Козак***

*старший преподаватель кафедры истории и теории права  
Витебского государственного университета имени П.М. Машерова  
210038, г. Витебск, Московский пр-т, 33  
kozak\_m@tut.by*

Законом Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» 2010 года (далее Закон 2010 г.), были внесены коррективы в перечень принципов деятельности местных органов власти, определенных в предыдущей редакции Закона Республики Беларусь 1991 г. [1]. В новом Законе Республики Беларусь 2010г., в ст.3, определяющей основные принципы местного управления и самоуправления, были не закреплены такие принципы как: «1) принцип гуманизма; 2) принцип народовластия, участия граждан в местном управлении и самоуправлении; 3) принцип предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы [2].

Считаем, что внесение корректив в перечень принципов зависит в первую очередь от изменения направлений общей государственной политики в том или ином направлении. Это происходит не из-за переоценки ценностей, а из-за появления новых, доказавших со временем свою эффективность, форм, методов и способов осуществления власти, в том числе и в вопросе закрепления принципов деятельности. Возможно, это произошло по нескольким причинам: во-первых, из-за изменения «моды» на термин. Например, принцип народовластия и демократичности. Во-вторых, из-за расширения содержания принципов, старые принципы более узкие по своему содержанию, и они поглощаются более широкими по своему содержанию новыми принципами. Например, принцип гуманизма и защита прав и законных интересов граждан. В-третьих, не включенные принципы являются скорее условиями-принципами прав и свобод человека, указывающие на права граждан, а не являются принципами деятельности органов, например, предоставления каждому гражданину возможности ознакомле-

ния с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы.

Действующий Закон «О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь» 2010 г.	Закон «О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь» 1991 г.
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) законность;</li> <li>2) социальная справедливость;</li> <li>3) защита прав и законных интересов граждан;</li> <li>4) сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан;</li> <li>5) единство и целостность системы местного управления и самоуправления;</li> <li>6) взаимодействие органов местного управления и самоуправления;</li> <li>7) разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления;</li> <li>8) выборность органов местного самоуправления, <b>их подотчетность гражданам;</b></li> <li>9) гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения;</li> <li>10) ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений;</li> <li>11) <b>обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции;</b></li> <li>12) самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения, <b>недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и другими законодательными актами.</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) законности, социальной справедливости, <b>гуманизма</b>, защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;</li> <li>2) <b>народовластия, участия граждан в местном управлении и самоуправлении;</b></li> <li>3) взаимодействия органов местного управления и самоуправления;</li> <li>4) разграничения компетенции представительных и исполнительных органов;</li> <li>5) единства и целостности системы местного управления и самоуправления;</li> <li>6) самостоятельности и независимости Советов, других органов местного самоуправления в пределах своих полномочий в решении вопросов местной жизни;</li> <li>7) выборности Советов, других органов местного самоуправления, их подотчетности населению;</li> <li>8) гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования населения о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатах их выполнения, <b>предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы;</b></li> <li>9) сочетания местных и общегосударственных интересов, участия органов местного управления и самоуправления в решении вышестоящими органами вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории;</li> <li>10) ответственности за законность и обоснованность принимаемых решений.</li> </ol>

Очевидно, что отказ законодателя от закрепления в новой редакции закона **принципа гуманизма** определен его фактическим включением в содержание принципа защиты прав и законных интересов граждан. Можно предположить, что содержание принципа гуманизма заключается в «доминировании в правовой системе неотъемлемых естественных прав и свобод человека [3, с. 354]. В настоящее время чаще под гуманизмом понимают «комплекс идей, связанных с признанием человека высшей ценностью, с защитой его фундаментальных прав и свобод» [4, с. 6]. Суть его проявляется в признании человека как личности: «признании неотъемлемых фундаментальных прав граждан на человеческое достоинство и свободное развитие личности, самоопределение, личную и общественную (солидарную) ответственность граждан за свое нравственное и материальное благополучие» [5].

В Конституции Республики Беларусь принцип гуманизма вытекает из: части первой статьи 21 «Обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства»; части третьей статьи 25 «Никто не должен подвергаться пыткам, жестокому, бесчеловечному либо унижающему его достоинство обращению или наказанию»; части первой статьи 2 «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства». На законодательном уровне принцип гуманизма прямо закреплен в ст. 1.5 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь: «административная ответственность должна быть гуманной»; в части 1 статьи 3 Уголовного кодекса Республики Беларусь закреплен принцип гуманизма. В законе «О нормативных правовых актах» в статье 6 среди других принципов также закреплен принцип гуманизма.

Таким образом, основной целью закрепления принципа гуманизма является обеспечение прав человека, которая находит свое закрепление в деятельности органов любых уровней. Принцип гуманизма взаимосвязан с принципом защиты прав и законных интересов граждан, который по своей сути является императивом принципа гуманизма, но они не тождественны. Принцип гуманизма не закреплен прямо формально в тексте международных актов Билля о правах человека ООН, (в отличии от принципа защиты прав и законных интересов граждан, закрепленного в Преамбуле Всеобщей декларации прав человека), но перечень прав, содержащийся в них, безусловно основан на принципе гуманизма. Закрепление прав и свобод человека является формой реализации принципа гуманизма. В подтверждение значимости принципа гуманизма приведем мнение Д.В. Шабайлова, который настаивает «на закреплении принципа гуманизма во всех нормативных актах, регулирующих сферу взаимодействия государственных органов с гражданами» [6, с. 8].

Можно сказать, о связи принципов гуманизма, защиты прав и законных интересов граждан с принципом верховенства права, который не закреплен на местном уровне, но входит в перечень принципов деятельности республиканских представительных органов. Два первых принципа обеспечиваются через принцип верховенства права, их невозможно реализовать без него. Принцип верховенства права означает, что все, что прописано в законе как право, должно неукоснительно соблюдаться. В свою очередь принцип гуманизма не подразумевает под собой систему реализации этих прав. Для гуманизма человек – это высшая ценность государства, выше человека никого нет, важна только его свобода и право на счастье, но это слишком идеалистично, и не учитывает процесса реализации конкретных прав. В Конституции Республики Беларусь гуманность заложена в ст.2, где говорится о человеке, как о высшей ценности государства, а принцип верховенства права в ст.7, указывает на то, что все акты законодательства должны быть приняты в соответствии с Конституцией, а значит

и в соответствии с принципом гуманизма. Реализация принципа верховенства права в свою очередь включает в себя обязательное условие – соблюдение принципа гуманизма, что говорит об их тесной взаимосвязи между собой. Эти принципы не тождественны и должны быть закреплены в качестве трех самостоятельных принципов как на уровне местных представительных органов, так и республиканских. Для усиления важности принципа гуманизма в государственном управлении и реализации его на основе принципа верховенства права, необходимо вернуть и закрепить принцип гуманизма в правоустанавливающих актах не только органов местного самоуправления, но и всех государственных органов. Подчеркнув, что необходимо гуманизировать деятельность государственных органов при реализации принципа верховенства права. Принцип гуманизма должен являться основой деятельности всех представительных органов и относиться к **конституционно-правовым** принципам организации деятельности представительных органов.

**Принцип народовластия**, участия граждан в местном управлении и самоуправлении был закреплен первым пунктом в Законе «О местном управлении и самоуправлении» 1991г., где закреплялось, что «вся власть в Республике Беларусь принадлежит народу Республики Беларусь, который является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в республике. Народ Республики Беларусь осуществляет власть непосредственно или через представительные органы» [7]. В Законе же «О местном управлении и самоуправлении» 2010 г. сущность принципа народовластия раскрывается через ст.1 «Местное самоуправление – форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории...» [2], который уточнен путем закрепления основных форм реализации народовластия «... через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов...» [2], но сама формулировка принципа народовластия среди других принципов, приведенных в ст.3 не упомянута. Представляется, что законодатель не стал дублировать сущность статьи 1 в статье 3, где перечислен перечень принципов.

В действующем белорусском законодательстве сам термин «народовластие» не получил широкого правового закрепления, о нем говорится лишь в преамбуле Конституции Республики Беларусь – «желая обеспечить гражданское согласие, незыблемые устои *народовластия* и правового государства». В тоже время сущность данного принципа раскрыта в ст. 3 Конституции: «единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией». Можно предположить, что в данном конкретном случае возможно произошла замена прин-

ципа народовластия на принцип демократичности, т.к. он закреплен в новой редакции Закона «О местном управлении и самоуправлении» среди принципов деятельности. С одной стороны, можно говорить о том, что причиной стала «мода на понятия», термин «народовластие» чаще встречается в советском праве. На современном этапе данный термин, не задумываясь, заменяют на термин «демократия», хотя считаем, что в понятии «народовластие» нет никакой просоветской идеологии. Термин «демократия» в дословном переводе с древнегреческого языка переводится как «народовластие» или «власть народа» [8, с. 185] и означает «политический строй, основанный на признании принципов народовластия» [9, с. 163] или «народ сам управляет всеми своими делами: и государственными и общественными» [10, с. 187], народовластие – «власть народа, демократия» [9, с. 389] или «принадлежность всей полноты власти народу» [10, с. 373]. В политической и государственноправовой теории «социалистических» стран часто не проводится различия между понятиями «народовластие» и «демократия» [11, с. 64]. На это также указывает «Большой юридический словарь» под редакцией А. Я. Сухаревой: «Народовластие – один из существенных элементов демократии в ее современном общепринятом понимании» [12]. В тоже время исследование А.В. Шавцовой говорит о том, что данные понятия не тождественны, проанализировав различные точки зрения многих ученых, автором был сделан вывод о том, что «демократия – это политический режим, при котором реализуется власть народа, через множество форм прямой, непосредственной и опосредованной, представительной демократии. Демократия понятие политическое, оно говорит не только о власти народа, но и о политическом режиме, при котором существуют политические элементы, например, свобода слова, свобода СМИ, многообразие политических партий, а эти явления в свою очередь не входят в понятие народовластия» [11, с. 61]. Таким образом, принцип демократии шире, чем народовластие, которое является одним из существенных элементов, одной из форм реализации демократии в ее современном общепринятом понимании, демократия подразумевает множество инструментов, способов реализации, форм проявления.

Принцип демократичности закреплен в нормативных правовых актах, устанавливающих статус представительных органов республиканского уровня, таких как: ст.2 Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь», ст.2 «О Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь», ст.2 «О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь». О принципе демократичности говорится и в ст. 6 Закона «О Президенте Республики Беларусь». Считаем целесообразным закрепить принцип демократичности в Законе «О местном управлении и самоуправлении» наравне с другими организационно-структурно-функциональными (номенклатурными) принципами деятельности органов местного самоуправления. Принцип демократичности мо-

жет и должен являться общим для всех представительных органов, учитывая, что именно в нем заложен принцип управления государством через одну из форм народовластия – представительные органы.

**Принцип предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы**, не нашел своего закрепления в новой редакции Закона «О местном управлении и самоуправлении», является, на наш взгляд, относящимся к правам граждан, и является условием-принципом деятельности, и не затрагивает правовой статус представительных органов. В тоже время данное условие-принципы может войти в содержание таких принципов деятельности как гуманизм, демократичность, гласность.

Для единообразного закрепления принципов представительных органов, в том числе и органов местного самоуправления, необходимо:

– дополнить перечень принципов в ст.3 закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и закрепить их в следующей редакции: *принцип верховенства права, принцип законности; приоритет, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина; разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; принцип гласности; принцип гуманизма; принцип демократичности; принцип выборности; принцип подотчетности и ответственности; принцип взаимодействия с населением; принцип компетенциональной самостоятельности. А также принципы: сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан; обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции; самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения, недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления, которые являются сепаратными принципами и отражают специфику деятельности именно местных представительных органов.*

#### *Список использованных источников*

1. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 20 февр. 1991 г., № 617-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 05.01.2008 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021. Утратил силу.

2. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.12.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

3. Общая теория права и государства: учеб. для вузов по спец. «Юриспруденция» / В.С. Афанасьев, А.П. Герасимов, В.И. Гойман [и др.]; под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд. группа «Юристъ», 2001. – 517 с. – (Institutiones).
4. Основы современного гуманизма учеб. пособие для студ. / И. М. Борзенко, В.А. Кувакин, А. А. Кудишина. – М.: РГО, 2002. – 389 с.
5. Сивец, С. Н. К вопросу о конституционно-правовой природе принципов государственной социальной политики в сфере образования [Электронный ресурс] / С.Н. Сивей ; Нац. центр законодательства и правовых исследов. Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://center.gov.by/k-voprosu-o-konstitutsionno-pravovoj-p/>. – Дата доступа: 16.12.2020.
6. Шабайлов, Д.В. Сущность социально-экономических прав и гарантии их реализации в Республике Беларусь: автореф. ... дис. к.ю.н. : 12.00.02 / Д.В. Шабайлов ; ВУЗ. – Минск, 2011. – 24 с.
7. Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 27 февр. 1991 г., № 651-ХІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 14.11.1991 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021. – Утратил силу.
8. Булыко, А.Н. Большой словарь иностранных слов: 35 тысяч слов / А.Н. Булыко. – Изд. 2-е, испр. – М.: Мартин, 2008. – 704 с.
9. Ожегов, С. И. Словарь русского языка: 70 000 слов / С. И. Ожегов; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1990. – 917 с.
10. Авакьян, С.А. Конституционное право. Энциклопедический словарь / С.А. Авакьян. – М.: НОРМА, 2001. – 688 с.
11. Шавцова, А.В. Теоретико-правовая взаимосвязь понятий «народный суверенитет» и «демократия» / А. В. Шавцова. – С. 61–72.
12. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. – 3-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 858 с. – (Библиотека словарей «ИНФРА-М»).
13. Шавцова А.В., Козак М.А. Понятие и виды принципов организации и деятельности представительных органов республиканского уровня// Высшая школа: научные исследования. Материалы Межвузовский международный конгресс (г. Москва, 10 декабря 2020 г.). Том 2 – Москва: Издательство Инфинити, 2020. – 186 с. – С. 8–16.

## **НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ**

***И.В. Шахновская***

*доцент кафедры конституционного права и государственного управления  
Полоцкого государственного университета,  
кандидат юридических наук  
211440, Витебская обл., Полоцкий р-н, пос. Междуречье,  
ул. Мирная, 4а-1, каб. А1-04  
[i.shakhnovskaya@psu.by](mailto:i.shakhnovskaya@psu.by)*

Эпоха цифровизации, повсеместного внедрения комплекса информационных технологий вносит качественные изменения в общественные отношения, в статус и структуру участников этих отношений, а также требует нового правового регулирования.

На уровне ООН принят ряд международных документов, определенным образом связанных с различными правами и обязанностями субъектов правоотношений в цифровом пространстве. В частности, Хартия о сохранении цифрового наследия 2003 г., положения которой направлены на сохранение человеческих знаний и различных форм их выражения в цифровой среде [1]. Можно сказать, что Хартией формируется новое конституционное право в рамках национальных государств – право будущих поколений на доступ к цифровому наследию государства. Это важное направление в электронном государстве, которое обязывает уполномоченных субъектов принимать все возможные меры для своевременного обновления информационных устройств и программ, содержащих в себе элементы цифрового наследия.

Отметим, что право будущих поколений на сохранение цифрового наследия представляет собой измененное содержание ст. 15 Конституции Республики Беларусь, где определено следующее: «Государство ответственно за сохранение историко-культурного и духовного наследия, свободное развитие культур всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь» [2]. Следовательно, такой объект конституционно-правовых отношений как культурное наследие государства «наполняется» новым содержанием, включая в себя новый способ сохранения общественно и государственно значимых культурных ценностей посредством цифровой формы.

Право на доступ к цифровому наследию предполагает также реализация принципа доступности, открытости информации на всех уровнях, в том числе, в рамках местных регионов. Здесь следует вести речь о повсеместном внедрении и использовании спектра информационных технологий, обеспечивающих качественный диалог с населением соответствующей административной единицы, вести речь о формировании единого информационного пространства.

Следует выделить основные направления в области местного управления и самоуправления в цифровую эпоху:

1. Важно определить содержание и понимание конкретной сферы «электронного управления и самоуправления», уяснить ее специфику, выявить качественные изменения в связи с развитием киберпространства. К примеру, в Республике Беларусь «на повестке дня» стоит разработка новой концепции местного самоуправления, в которой ведущие эксперты склоняются к тому, чтобы создавать систему электронного управления на местах с учетом развивающихся IT-технологий. В этой связи уместно создавать различные информационные платформы, которые будут обеспечивать непосредственный доступ населения к достижению консенсуса, ведению «диалога» с органами государственной власти на местах.

Nextdoor (США) – удобная платформа для развития горизонтального комьюнити между жителями региона.

Похожая задача поставлена и перед Российской Федерацией – создать «цифровые муниципалитеты», где будет налажена система информационных «каналов» взаимодействия населения и представителей государственной власти [3]. Отдельные шаги уже сделаны в данном направлении. Положительно стоит отметить действия российского Правительства в данной области, которое организывает проведение конкурсов на получение грантов по тематике «Лучшая муниципальная практика» по созданию умных городов. И вот буквально в ноябре были подведены итоги очередного такого конкурса, где лауреатами стали Архангельская область, Ставропольский край, Краснодарский край и др. Интересным направлением по внедрению информационных технологий в РФ стало предложение специалистов ЖКХ использовать цифровые гаджеты для оценки аварийного состояния домов на местном уровне.

Отметим, что отдельные элементы в государстве уже функционируют. К примеру, законодательством Республики Беларусь об обращениях граждан предоставлено право обращений в государственные органы, государственные организации, учреждения, к должностным лицам путем подачи электронных обращений. Такой институт в целом необходимо считать прогрессивным, однако в должной мере функцию «диалога, посредничества» он не выполняет.

2. В цифровую эпоху происходит изменение сущности основных прав и свобод. Цифровая революция формирует новые права в цифровом пространстве Интернета, иных информационно-коммуникационных технологиях, придает новые, порой неожиданные, аспекты реализации основных прав и свобод гражданина. Это о том, как по-новому реализовать классические права с использованием информационных технологий. К примеру, в 2018 году в США в Западной Вирджинии впервые было реализовано право избирать американскими гражданами с помощью блокчейн-платформы. Это позволило гражданам США, находящимся за пределами государства, реализовать свое избирательное право. Использование блокчейн-платформ актуально рассматривать и на местных уровнях при должном развитии информационных технологий.

3. Наделение новыми требованиями органов местного управления. Ряд субъектов наделяется новыми требованиями деятельности в связи с созданием информационного пространства. В частности, «одним из важнейших требований, предъявляемых к органам публичной власти, является необходимость создания ими сайтов в сети Интернет. При этом для обеспечения максимальной реализации принципа открытости деятельности органов власти необходимо задействовать и сторонние ресурсы, имеющие максимальную пользовательскую аудиторию (социальные сети, мессенджеры)». Новая сфера отношений (информационная) зачастую может влечь за собой ряд правовых проблем. К примеру, создание страниц в социальных сетях от лица неуполномоченных лиц, размещение на ней информации и т.д.

В этом направлении важно уделить внимание наполнению интернет-сайтов местных органов управления и самоуправления, разработать единые стандарты и привести в соответствии с ними данные ресурсы. Кроме этого, необходимо обеспечить доступ через такие сайты ко всем услугам соответствующего органа местного управления и самоуправления.

4. Значимую роль в современных условиях приобретают такие «новые» субъекты конституционно-правовых отношений, как электронные объединения. К слову, отметим, что по официальным данным Министерства юстиции Республики Беларусь по состоянию на 1 июля 2018 года в государстве зарегистрировано 2907 общественных объединений. Вместе с тем в современный период все большее значение приобретают различные объединения в сети Интернет. В этой связи происходит переосмысление, конкретизация устоявшихся социальных отношений с помощью использования социальных сетей в Интернет-пространстве. Новые коллективные субъекты, как правило, создаются с целью решения разовых вопросов, создаются на временный срок и выступают наиболее быстрым, эффективным и доступным способом участия граждан в управлении делами общества и государства. За рубежом примером может служить группа GetUp!, которая действует в Австралии. Она объединяет последователей для решения конкретных проблем австралийского общества. Не политические идеи, а ценности членов объединения становятся движущей силой. Для решения общественно важных задач проводятся кампании по сбору средств, ведется онлайн- и офлайн деятельность, которая обязательно освещается в СМИ. Темы, которые затрагивают кампании общества, весьма обширны: экономическая открытость, экологическая справедливость, права человека, демократическая интеграция. В деятельности группы используются разные способы. В одних случаях идет сбор подписей под петицией, в других – поиск лидеров местных сообществ, которые могут организовать людей на общение с местными властями».

В частности, важной особенностью является гибкость таких образований, их мгновенная реакция и принятие решения по определенному вопросу в сфере управления обществом или государством. Это обусловлено отсутствием формальных требований к регистрации, к разработке уставных документов, к минимальным требованиям к структуре и численности объединения и т.д. Ярким положительным примером является эстонский опыт, когда на выборах внедрили электронное голосование, что позволило такому субъекту конституционно-правовых отношений с помощью информационных технологий реализовать свое избирательное право. В Исландии советом в сети Facebook был подготовлен проект конституции с учетом более 300 предложений и комментариев, полученных в сети Интернет.

В качестве примера электронных объединений в Республике Беларусь как субъектов конституционно-правовых отношений можно привести группы зарегистрированных пользователей на Правовом форуме Беларусь.

Таковыми группами являются постоянные пользователи и юристы. Отметим, что с 2019 года Правовой форум Беларуси признан официальной диалоговой площадкой для обсуждения проектов нормативных правовых актов среди граждан и юристов. Данные изменения, связанные с принятием новой редакции Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» позволяют способствовать усилению демократических процессов в обществе и государстве, а также способствовать реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами общества и государства [4]. При этом было бы разумно выносить для обсуждения также проекты решений местных органов управления и самоуправления по наиболее значимым вопросам для соответствующих административно-территориальных единиц. В этой связи проекты таких решений целесообразно было бы выделить в отдельную рубрику (колонку) для упрощения доступа к ним для граждан.

В позитивном ключе стоит отметить права постоянных пользователей и юристов на Правовом форуме Беларуси. Так, обе группы зарегистрированных пользователей вправе выступать инициаторами возникновения отношений (наделены правом создания тем, комментариев и т.д.).

Таким образом, построение электронного государства влечет модификацию содержания и правового статуса субъектов конституционно-правовых отношений. Это обусловлено спецификой определенной сферы в электронном государстве, а также происходящих в ней качественных изменений в связи с развитием цифровой реальности. Важное значение имеет новое понимание содержания прав и свобод субъектов правоотношений, реализация которых происходит с использованием информационных технологий. При этом ряд субъектов конституционно-правовых отношений являются «новыми» для сферы правовой действительности.

#### *Список использованных источников*

1. Хартия о сохранении цифрового наследия [Электронный ресурс]: [Принята 15 октября 2003 года] // Конвенции и соглашения // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/digital\\_heritage\\_charter.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/digital_heritage_charter.shtml). – Дата доступа: 21.03.2021.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
3. Президент поручил создать в муниципалитетах цифровые платформы для предложений и жалоб жителей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://d-russia.ru/prezident-poruchil-sozdat-v-municipalitetah-cifrovye-platformy-dlja-predlozhenij-i-zhalob-zhitelej.html>. – Дата доступа: 21.03.2021.
4. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС УЧАСТНИКОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

*С.А. Цюга*

*помощник депутата Палаты представителей Республики Беларусь  
седьмого созыва Л.Г. Брича  
224005, г. Брест, ул. Энгельса, 3  
stsyuga@gmail.com*

В целях совершенствования конституционно-правового статуса участников избирательного процесса, представляется возможным внести следующие изменения и дополнения в Конституцию Республики Беларусь.

1. Статью 38 изложить в следующей редакции: «Граждане Республики Беларусь имеют право свободно избирать и быть избранными в государственные органы *и органы местного самоуправления* на основе всеобщего, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании». Предлагаемое дополнение *«и органы местного самоуправления»*, подчеркнет роль и значение данных органов, являющихся первичным элементом демократии и наиболее близким к гражданам. Включение данного дополнения необходимо в целях приведения белорусского законодательства в соответствие с международными стандартами в области местного самоуправления.

Кроме того, в текст I раздела Конституции Республики Беларусь следует включить статью следующего содержания «В Республике Беларусь признается и гарантируется местное самоуправление. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны и не входят в систему органов государственной власти». Такого рода статьи есть не только в конституциях стран Европы, но и в конституциях Российской Федерации (статья 12) и Украины (статья 7), составляющих основы конституционного строя.

Данные предложения будут соответствовать и программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021 – 2025 годы, одному из приоритетных направлений развития «Сильные регионы», где органы местного самоуправления должны выйти на новый уровень в системе местного управления и самоуправления за счет перераспределения властных полномочий от центра к регионам и от местной исполнительной власти к представительной.

2. Исключить из текста статьи 64 Конституции Республики Беларусь норму о том, что *«в голосовании не принимают участия лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей»*.

Следует отметить, что лицо, находящееся под стражей, в результате рассмотрения дела в суде может быть признано невиновным. Подозреваемый и обвиняемый имеют права и обязанности наравне с лицами, не находящимися под следствием до тех пор, пока в силу не вступит решение (постановление) суда.

В соответствии с законодательством Российской Федерации лица, находящиеся под стражей, до вступления в законную силу приговора суда, могут избирать и быть избранными. Имеется Постановление ЦИК России от 08.08.2018 № 174/1414-7 (ред. от 29.07.2020) «О методических рекомендациях по организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации». Полагаем, следует перенять опыт и пойти по пути российского законодателя.

3. Необходимо устранить правовую коллизию между статьей 69 Конституции Республики Беларусь и статьей 62 Избирательного кодекса Республики Беларусь. В соответствии с избирательным законодательством право выдвижения кандидатов в депутаты предоставлено политическими партиями. Общественные объединения, являясь участниками избирательного процесса такого права не имеют, однако могут содействовать выявлению и выражению политической воли граждан, участвовать в предвыборной агитации и выдвигать своих представителей в состав избирательных комиссий. В связи с этим, статью 69 Конституции Республики Беларусь предлагается изложить следующим образом: *«Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит политическим партиям, трудовым коллективам и гражданам в соответствии с законом».*

4. Статью 80 Конституции Республики Беларусь, на основе анализа норм Конституции Российской Федерации 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года, предлагаем принять в следующей редакции: *«Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом и постоянно проживающий в Республике Беларусь не менее двадцати пяти лет непосредственно перед выборами, не имеющий и не имевший ранее вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Республики Беларусь на территории иностранного государства».*

Ценз оседлости предполагает постоянное нахождение на территории государства. Полагаем, что двадцатипятилетний срок хоть и достаточно большой, однако, если это касается кандидатов в Президенты, то является вполне оправданным с точки зрения подтверждения преданности своему государству. Конечно же важно, чем человек эти двадцать пять лет занимался, где работал и в каких общественных инициативах принимал участие. Но это уже его привлекательность как кандидата на выборную должность будет оцениваться избирателями.

Требование к кандидатам об отсутствии вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Республики Беларусь на территории иностранного государства продиктовано тем, что все больше и больше белорусских граждан получают Карту поляка, позволяющую им иметь определенные права в Республике Польша, а также возможность иммиграции. «Владелец Карты поляка может получить постоянное место жительства в Польше по упрощенной процедуре и через два года подать прошение о предоставлении гражданства. По состоянию на конец сентября 2019 Карту поляка получили около 137 тысяч белорусов. Из них 131 770 – на территории самой Беларуси, а 5 376 – в Белостоке. Еще 1,5 тысячи заявлений сейчас находятся на рассмотрении, пишет Rzeczpospolita со ссылкой на Министерство иностранных дел Польши» [1].

Любое государство (кроме тех, где применяется двойное гражданство) отрицательно относится к институту бипатризма. Официально двойное гражданство в Республике Беларусь не признается. Полагаем лица, имеющие Карту поляка или вид на жительство другого иностранного государства, не должны иметь пассивного избирательного права, что требует законодательного закрепления. В случае сложной политической или экономической ситуации неизвестно, сторону какого государства будут занимать эти граждане, тем опаснее, если они будут находиться на выборной должности и смогут влиять на внутривнутриполитические (или международные) процессы не в пользу Беларуси.

5. В рамках совершенствования института президентства, считаем возможным, статью 81 Конституции Республики Беларусь дополнить следующими нормами: *«Президент избирается на шесть лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании», «одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков», «Президенту в порядке, установленном законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами Республики Беларусь».*

Увеличение срока полномочий Президента считаем вполне допустимым на основе анализа конституционных норм зарубежных стран, где, например, сроки президентских полномочий составляют шесть лет (в Австрии, Венесуэле, Египте, Российской Федерации, Финляндии), а есть и больше, так в Италии, Ирландии, Казахстане, Сирии, Турции срок полномочий президента семь лет.

Дополнение данной статьи положением о том, что «одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков» будет соответствовать как демократическим принципам, так и принципам респуб-

ликанской формы правления, где высшие органы государства являются выборными на определенный срок и сменяемыми.

6. На основе анализа зарубежного опыта предлагаем в рамках будущих конституционных реформ рассмотреть *возможность перехода в Республике Беларусь к однопалатному парламенту*. Справочно: большинство парламентов (около 60%) мира строится по однопалатной системе. Многие унитарные государства, к которым относится и наша страна, имеют однопалатные парламенты (Украина, Молдова, Болгария, Венгрия, Испания, Израиль, Монако, Сербия, Норвегия, Турция, Китай и др.). Двухпалатные же парламенты присущи федеративным государствам таким как Россия, США, Австрия, ФРГ и др. Следует отметить, что ряд стран в результате проведенных конституционных реформ сменили двухпалатную структуру парламента на однопалатную (Австрия, Греция, Дания, Португалия, Финляндия, Швеция).

Можно отметить и достоинства однопалатного парламента, которые также позволяют вести речь о возможности такого реформирования высшего представительного органа государства. К ним относятся: 1) непосредственное волеизъявление народа в формировании высшего представительного органа власти путем всеобщих и прямых выборов; 2) компактная внутренняя структура; 3) равный конституционно-правовой статус депутатов; 4) концентрация полномочий, позволяющих эффективно осуществлять все функции парламента при взаимодействии с другими государственными органами; 5) быстрое принятие согласованных решений депутатами, работающими на профессиональной основе; 6) эффективное законотворчество: упрощение процедуры принятия законов и сокращение сроков законопроектной деятельности; 7) экономия финансовых средств.

На основе результатов проведенного анкетирования студентов и преподавателей белорусских вузов, а также выявления мнений некоторых депутатов, политиков, политологов, юристов и экономистов, можно сделать вывод, что большинство опрошенных респондентов (более 70%) считают целесообразным осуществить переход к однопалатному парламенту в Республике Беларусь.

В связи с вышеизложенным считаем возможным в Конституции Республики Беларусь закрепить, что «конституционный состав Национального собрания – 150 депутатов»; а статью 92 Конституции Республики Беларусь и статью 57 Избирательного кодекса Республики Беларусь изменить и изложить в следующей редакции: *«депутатом Национального собрания может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 25 лет, постоянно проживающий на территории Беларуси, не имеющий вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Республики Беларусь на территории иностранного государства. Депутатам Национального собрания в порядке, установленном законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады),*

*хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами Республики Беларусь; статью 93 Конституции Республики Беларусь изменить, закрепив положение о том, что «срок полномочий Парламента – пять лет».*

Что касается численного состава парламента, то он должен формироваться с учетом будущих административно-территориальных реформ. Так, уже имеются точки зрения и на этот счет. «Еще в 2003 году А.Г. Лукашенко поручил Академии наук разработать идею по совершенствованию местного управления и самоуправления. Ученые предложили концепцию, где предлагается территорию Республики Беларусь разделить на 18 округов (областей)» [2].

Для обсуждения численного состава парламента можно предложить 150 депутатов, которые будут избираться от своих округов, где территории будущих 18 областей разделить еще на 8 округов, что составит по стране 144 округа, от каждого, как и сейчас, будет избираться один депутат, а 6 депутатов будут назначаться Президентом Республики Беларусь.

На сегодняшний день кандидатом в члены Совета Республики должно быть не менее 30 лет, а кандидаты в депутаты Палаты представителей должны достичь 21 года. Вполне возможно в случае перехода к однопалатному парламента предложить возрастной критерий для кандидатов в депутаты 25 лет.

В случае увеличения срока полномочий Президента Республики Беларусь до 6 лет, полагаем будет оправданным и увеличение срока полномочий Национального собрания Республики Беларусь до 5 лет. Такое предложение подкрепляется и принятием в республике многочисленных программ развития и Программных законов, реализация которых рассчитана, как правило, на 5 лет.

7. Статью 118 Конституции Республики Беларусь дополнить нормой следующего содержания: *«Депутатом местного Совета депутатов может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года и проживающий на территории определенной административно-территориальной единицы не менее 5 лет».* Полагаем, увеличение возрастного ценза с 18 до 21 года вполне оправдано в связи с характерной для этого возраста социализацией гражданина и наличием определенного жизненного опыта. Как правило, молодые люди после двадцати одного года уже заканчивают учебу в высших учреждениях образования либо работают после получения профессионального образования, а парни еще и прошли воинскую службу в Вооруженных Силах Республики Беларусь. По статистике средний возраст депутатов местных Советов депутатов разных созывов в Беларуси редко бывает ниже даже 40 лет. Ценз оседлости же позволит среди кандидатов выявить наиболее активных граждан уже известных своими инициативами и доказавшими преданность своему городу, району, области и стране в целом.

8. Считаем возможным законодательно предусмотреть *избрание глав исполнительных комитетов*. Предлагаем возможные варианты избрания: 1) путем избрания на местных выборах, совместив их с выборами в местные Советы депутатов (прямые выборы), 2) путем избрания соответствующим местным Советом депутатов из своего состава (косвенные выборы). В связи с выше изложенным, предлагаем внести соответствующие изменения в статью 119 Конституции Республики Беларусь. Такой опыт избрания глав местных исполнительных органов имеется во многих зарубежных странах, что обеспечивает децентрализацию власти, усиление полномочий на местах, способствует самостоятельному принятию решений и развитию регионов. Это предложение также будет способствовать реализации Программы социально-экономического развития на 2021 – 2025 годы, которую озвучил Президент Республики Беларусь на VI Всебелорусском народном собрании.

*Список использованных источников*

1. МИД Польши рассказал, сколько белорусов получили Карту поляка [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://yandex.by/turbo/b-g.by/s/news/mid-polshi-rasskazal-skolko-belorusov-poluchili-kartu-polyaka/>. – Дата доступа: 13.03.2021.
2. Вместо шести областей могут создать 18 округов. Как предлагают изменить регионы Беларуси [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://virtualbrest.ru/news69134.php>. – Дата доступа: 14.03.2021.

# НАУЧНЫЕ СТАТЬИ УЧАСТНИКОВ КОНФЕРЕНЦИИ

---

## К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА

***Е.В. Бошукова***

*старший преподаватель кафедры уголовного права и уголовного процесса  
Витебского государственного университета имени П.М. Машерова  
210038, г. Витебск, Московский пр-т, 33  
elena.bosh@mail.ru*

Права и свободы граждан составляют важнейший социально-политический институт, выступающий показателем развития и формирования цивилизованного общества.

Реализация принципов социального государства во многом зависит от положения личности в обществе и государстве, от того какими правами личность обладает и насколько полно их может реализовать.

На конституционном уровне был официально закреплён приоритет общечеловеческих интересов над всеми другими ценностями государства. В ст. 2 Конституции Республики Беларусь провозглашено: «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства» [1].

Конституция Республики Беларусь закрепляет наиболее важные и социально значимые для каждого человека, общества и государства права и свободы человека, и гражданина.

В соответствии со ст. 21 Конституции Республики Беларусь обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. Каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жильё и постоянное улучшение необходимых для этого условий. Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закреплённые в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства [1].

Однако социальное государство обязано обеспечивать не только конституционные гарантии прав человека и гражданина, но и ответственность государства по их соблюдению и защите, предоставлению условий для развития личности.

В настоящее время специалисты в области права все чаще поднимают вопрос об ответственности государства. Исследование конституционно-правовой ответственности государства позволяет более полно раскрыть ха-

рактер конституционных правоотношений между государством, государственными органами, должностными лицами и личностью.

В ответственности государства проявляется его сущность, степень демократичности по отношению к обществу. Закрепив на конституционном уровне обязанность государства в соблюдении и защите прав человека и гражданина, Республика Беларусь встала на один уровень с современными правовыми государствами.

Так в ч. 2 ст. 2 Конституции Республики Беларусь закреплено: «Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности» [1].

На основе анализа соответствующих норм международного права, закрепляющих обязанности государства, выделяют две группы обязанностей государства:

1. Так как в ст. 8 Конституции Республики Беларусь указано, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства, то обязанности возникают у Республики Беларусь как субъекта международного права: уважать суверенитет и не вмешиваться во внутренние дела других государств; в международных отношениях воздерживаться от совершения актов агрессии, от любых других проявлений силы или угрозы ее применения; обеспечивать сохранение окружающей среды и др.

2. Обязанности государства по отношению к своим гражданам [2, с. 38].

Обязанности государства, закрепленные в Конституции Республики Беларусь, выражаются:

1. В прямой форме. Так, в ст. 59 Конституции Республики Беларусь закреплено: «Государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией»;

2. В провозглашении задач и целей. «Обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства» (ч. 1 ст. 21 Конституции Республики Беларусь);

3. В виде обязанностей, возлагаемых на государственные органы и должностные лица. В ст. 40 Конституции Республики Беларусь закреплено «Государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок»;

4. В виде установленных государством гарантий прав и свобод граждан. «Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства», - закрепляет ч. 3 ст. 21 Конституции Республики Беларусь [3, с. 215-216].

Но для обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина недостаточно только их провозглашения. Государству необходимо выра-

ботать социально-правовой механизм реальной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Для реализации гарантий прав и свобод граждан в Республике Беларусь необходимо создать социально ориентированную рыночную экономику и соответствующие экономические, политические и социальные условия жизни общества, а также обеспечить на практике принцип взаимной ответственности государства и личности.

Следует отметить, что конституционные обязанности государства, закрепленные в Конституции Республики Беларусь и иных нормативных правовых актах Республики Беларусь, конкретизируются в обязанностях государственных органов и должностных лиц, так как именно они являются основой взаимоотношений государства и личности.

Однако, проведя анализ действующего законодательства, можно прийти к выводу, что достаточно широко регламентируются именно обязанности граждан, а обязанности государства формулируются в виде полномочий или компетенций соответствующих органов или должностных лиц.

Следовательно, в нормативных правовых актах государство не четко закрепляет свои обязанности и тем самым позволяет избежать ответственности за их неисполнение.

Интересен опыт зарубежных стран (Швейцария, Португалия, Федеративная Республика Бразилия и др.), которые закрепили в тексте Конституций широкий перечень обязанностей государства перед гражданами, что позволило обеспечить соблюдение и защиту прав и свобод своих граждан. В этой связи для совершенствования конституционного и текущего законодательства Республики Беларусь целесообразно использовать опыт этих стран.

В целях обеспечения гарантий прав и свобод граждан в Республике Беларусь предлагается дополнить Конституцию Республики Беларусь специальной главой «Обязанности государства», в которой следует закрепить конкретные обязанности органов государственной власти и должностных лиц перед личностью.

Кроме того, невыполнение взятых на себя государством обязательств в области защиты прав и свобод человека и гражданина должно влечь его конституционную ответственность.

Для этого необходимо предусмотреть специальные правовые механизмы конституционной ответственности государства.

Необходимо разработать и законодательно закрепить порядок возмещения государством причиненного вреда незаконными действиями его органов или должностных лиц для обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, отношения государства с каждым гражданином должны строиться на принципах справедливости и взаимной ответственности. За несоблюдение обязанностей государство в лице государственных

органов и должностных лиц обязано нести ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Проблема ответственности государства за нарушение прав и свобод граждан является сложной и многогранной. Однако без реализации конституционно-правовой ответственности государства перед гражданином невозможно формирование правового государства. Существует потребность в дальнейшем изучении данной проблемы, а также принятии необходимых мер по совершенствованию законодательства Республики Беларусь и правоприменительной практики.

*Список использованных источников*

1. Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 г. № 2875- XII (с изменениями и дополнениями, принятыми на Республиканских референдумах 24.11.1996 г., 17.10.2004 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
2. Худяков, А.В. Понятие и признаки конституционных обязанностей государства в Российской Федерации / А.В. Худяков // Юридический мир. – 2011. – № 4(172). – С. 38–42.
3. Петров, А.П. Конституционное право: учебное пособие / А.П. Петров. – Минск: Амалфея, 2011. – 542 с.

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

***С.Г. Василевич***

*доцент кафедры конституционного права  
Белорусского государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент  
220020, г. Минск, ул. Ленинградская, 8*

В юридической литературе «принцип» раскрывается как начало, основа, руководящая идея, исходное положение. Конституционные принципы – это основные положения, юридически закрепляющие объективные закономерности общественной жизни, которые аккумулируют в себе наиболее характерные черты и перспективы развития права. Конституция Республики Беларусь закрепляет принципы правового демократического государства. Только реализуя их государству можно утвердиться в указанном качестве. Основной Закон содержит ряд принципов, имеющих самое непосредственное отношение к вопросам юридической ответственности.

В новом Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП) закреплён ряд фундаментальных принципов. Вначале отметим, что согласно ст. 1.1. КоАП указанный кодекс основывается на Конституции Республики Беларусь, общепризнанных принципах международного права и нормах международных договоров Республики Беларусь,

иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, национальных традициях, социальных и культурных ценностях белорусского народа. В этой статье названы такие принципы как законность, справедливость, гуманизм, равенство перед законом, а также принцип виновной ответственности физических лиц.

В последующих статьях раскрывается содержание этих принципов. Хотя, на наш взгляд, это сделано недостаточно полно. Так, принцип законности предполагает привлечение физических и юридических лиц к административной ответственности и освобождение их от административной ответственности, наложение на них административных взысканий, применение в отношении них профилактических мер воздействия осуществляются не иначе как по постановлению (за исключением устного замечания) суда, органа, ведущего административный процесс, и на основании положений КоАП. Отмечено, что положения КоАП не подлежат расширительному толкованию. Их применение по аналогии не допускается (ст.1.3). В данной статье следовало вести речь о конституционной законности, подчеркивая верховенство конституционных принципов и норм. Не исключали бы именно расширительное толкование положений КоАП, когда это на пользу лицу, привлекаемому к административной ответственности.

Следующим назван принцип справедливости (ст.1.4 КоАП): административная ответственность должна быть справедливой. Административные взыскания, профилактические меры воздействия должны устанавливаться и применяться с учетом характера и вредных последствий совершенного административного правонарушения, а также обстоятельств его совершения. Никто не может быть дважды привлечен к административной ответственности за одно и то же административное правонарушение. Полагаем, что следовало бы указать также на личность правонарушителя (например, его возраст), как фактор, влияющий на применение мер ответственности. Кроме того, указание на недопустимость повторного привлечения к ответственности за одно правонарушение следовало бы сформулировать в качестве самостоятельного принципа [1, с. 81–91].

В юридической науке известен принцип недопустимости повторного привлечения к юридической ответственности за одно и то же правонарушение (так называемый принцип *non bis in idem*). Отметим, что он имеет давнюю историю. Берет свое начало со времен римского права. В современный период получил свое закрепление в национальном законодательстве ряда государств, а также международных документах, актах судебных органов, в том числе Европейского Суда по правам человека. В Конституции Республики Беларусь он не получил своего отражения. Однако он также оказывает воздействие на национальную правовую систему и обязателен для нас. Так, в иерархии источников белорусского права одно из высших мест занимают международные договоры Республики Беларусь, ставшие для нее обязательными. К этому обязывает Конституция нашей

республики (ст.8, 116 и др.). Таковым для нас является Международный пакт о гражданских и политических правах 1966, который стал для нашей республики обязательным в 1976 году. В п. 7 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах зафиксировано, что никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны. В ст. 4 Протокола N 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод также закреплено право не быть судимым или наказанным дважды: никто не должен быть повторно судим или наказан в уголовном порядке в рамках юрисдикции одного и того же государства за преступление, за которое уже был оправдан или осужден. Хотя упомянутая Конвенция для нас юридически не обязательна, однако ее положения, как, впрочем, и практику Европейского Суда по правам человека, можно использовать в качестве источника права в силу схожести текстов норм национального и наднационального европейского права.

В Конституции России – Союзного нам государства – он зафиксирован следующим образом: никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление (часть первая ст.50). Как справедливо отмечается в российской юридической литературе, подобная редакция конституционной нормы исключает повторное вынесение любого обвинительного приговора, а не только такого, который назначил наказание, ведь могут быть вынесены обвинительные приговоры и без вынесения наказания. То есть, данный запрет распространяется не только на осуждение, но и на наказание. Что же касается некоторых процессуальных аспектов обжалования и опротестования вынесенных приговоров и иных судебных постановлений, то этот вопрос решается в соответствии с национальным законодательством с учетом требований упомянутых выше норм международного права.

Отметим, что принцип недопустимости повторного привлечения к ответственности не ограничивается только отраслью уголовного права, он имеет межотраслевой характер и распространяет свое действие на все виды юридической ответственности. Защита от повторного привлечения к ответственности одна из специальных гарантий, связанных с общей гарантией права на справедливое судебное разбирательство.

Реализация принципа *non bis in idem* в правоприменительной практике имеет важное значение, особенно для таких отраслей как уголовное и административное право.

Существенные трудности вызывает решение вопроса о привлечении к ответственности, в том числе необходимости руководствоваться принципом *non bis in idem*, когда речь идет о делящемся правонарушении. Привлечение к ответственности прекращает правонарушение. По существу, речь идет о фиксации правонарушения и привлечении к ответственности. Если лицо, привлеченное к административной ответственности, не выполняет обязанности, возложенные на него законом или иным нормативным правовым актом,

или делает это ненадлежащим образом, то возможно повторное привлечение его к ответственности. При этом следует учитывать характер обязанности, возложенной на нарушителя, и срок, необходимый для ее исполнения. Таким образом, в данном случае идет речь уже о новом правонарушении.

Полагаем, что применение за одно правонарушение основного и дополнительного наказания не может рассматриваться как нарушение указанного принципа. Обычно получает негативную оценку применение двух или более основных и дополнительных мер. Интересен вопрос о действии принципа *non bis in idem* при «комбинации» мер ответственности, предусмотренных различными отраслями.

Допустимо сочетание уголовной, административно-деликтной, дисциплинарной, материальной с гражданско-правовой ответственностью. Анализ практики Европейского Суда по правам человека показывает, что принцип *non bis in idem* действует независимо от того, в каком государстве лицо было осуждено и наказано. Он запрещает повторное наказание не только судом, но и иным юрисдикционным органом.

Таким образом, реализация в законодательстве и на практике принципа недопустимости повторного привлечения к ответственности за одно и то же правонарушение имеет важное значения для становления нашего государства как правового и демократического, в котором уважаются права и свободы граждан, обеспечивается их право на справедливое правосудие. Его следует закрепить в уголовном, административном, трудовом законодательстве, иных актах законодательства, имеющих базовое значения при решении вопросов юридической ответственности. В качестве возможного варианта решения данного вопроса могло бы быть закрепление данного принципа в готовящемся к принятию Парламентом законе о правовых актах Республики Беларусь.

Поддерживаем подход законодателя, что административное взыскание может налагаться при отсутствии достаточных оснований применения профилактических мер воздействия и должно быть соразмерным тяжести совершенного административного правонарушения и соответствовать цели его наложения. Однако следовало бы конкретизировать, что понимается под «достаточными основаниями». Это важно, чтобы исключить злоупотребления при решении вопроса об освобождении от ответственности.

Принцип соразмерности (пропорциональности) получил свое закрепление в ст.23 Конституции. Он должен рассматриваться как допущение такого вмешательства в права и свободы, которое конституционно необходимо, т.е. речь идет о правомерно достигаемых целях. Так, налагая штраф или иное взыскание материального характера, государство наказывает правонарушителя с целью его исправления и предупреждения правонарушений как со стороны нарушителя, так и со стороны других лиц в будущем, пополняет бюджет и не несет расходов по исполнению этого вида взыскания. Для теории и практики важное значение имеет решение вопроса о предельных размерах штрафов. Объективной основой для правового

решения данной проблемы является следование принципу соразмерности наказания тяжести совершенного правонарушения.

Вызывает вопросы указание в части пятой ст.1.4 КоАП на то, что административное взыскание, налагаемое на юридическое лицо и индивидуального предпринимателя, не имеет своими целями приведение к экономической несостоятельности (банкротству), причинение вреда их деловой репутации. То есть, следует налагать такие взыскания, которые не носят разорительного характера [1, с. 265–267], но в то же время любое административное или иное правонарушение влияет на репутацию физического или юридического лица.

Поддерживаем редакцию ст. 1.5, в которой зафиксирован принцип гуманизма: административная ответственность должна быть гуманной. Наложение административного взыскания на физическое лицо, совершившее административное правонарушение, не имеет своими целями унижение его человеческого достоинства, причинение ему физических или нравственных страданий. Административные взыскания, а также профилактические меры воздействия, применяемые в отношении несовершеннолетних, не должны причинять вред их здоровью и интеллектуальному развитию. Этот принцип тесно связан с принципом соразмерности (адекватности) ответственности совершенному деянию. Принцип равенства перед законом (ст.1.6) в общем-то не вызывает возражений: физические лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом и подлежат административной ответственности независимо от их пола, расы, национальности, языка, происхождения, гражданства, имущественного и должностного положения, места жительства или места пребывания, убеждений, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств. Юридические лица при привлечении к административной ответственности равны перед законом и подлежат административной ответственности независимо от формы собственности, места нахождения, организационно-правовой формы, подчиненности и других обстоятельств, обусловленных особенностями их создания и осуществляемой деятельностью. Вместе с тем, следует иметь в виду, что возраст может влиять на отступление от этого принципа равенства с целью дополнительной защиты, обеспечения фактического равенства (например, дополнительные гарантии для несовершеннолетних).

Также, на наш взгляд, полезно было бы воспринять подход российского законодателя, который в ст. 1.4 КоАП закрепил, что особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Особые условия применения мер административной ответственности в отношении являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства лиц, осуществляющих предпри-

нимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц, а также руководителей и иных работников указанных юридических лиц, совершивших административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций (далее – их работники), устанавливаются КоАП. Тем самым предусматривается особая защита указанных выше субъектов.

В ст. 1.7 КоАП закреплен универсальный для всех видов юридической ответственности принцип виновной ответственности физического лица: физическое лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Одним из фундаментальных (конституционных) принципов является принцип презумпции невиновности. В соответствии со ст. 26 Конституции Республики Беларусь никто не может быть признан виновным в преступлении, если его вина не будет в предусмотренном законом порядке доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

В Конституции идет речь о презумпции невиновности в совершении преступления, аналогичный подход должен быть обеспечен и при вменении в вину административного, трудового и иного правонарушения, в сфере налоговых отношений, хотя здесь и возможны некоторые изъятия в силу специфики складывающихся отношений. Так, в гражданском и трудовом законодательстве предусмотрены изъятия из этого общего правила (о бремени доказывания вины, существует безвиновная ответственность).

В уголовно-правовой сфере презумпция невиновности означает, что обвиняемый не должен доказывать свою невиновность, обвинение должно представить веские и юридически безупречные доказательства вины обвиняемого. При этом любое обоснованное сомнение в доказательствах трактуется в пользу обвиняемого.

В свою очередь в гражданском праве реализуется и такой принцип как презумпция вины, объединяющий две презумпции: 1) презумпцию виновности при причинении вреда источником повышенной опасности; 2) презумпция виновности неисполнения обязательств: лицо, не исполнившее обязательство надлежащим образом, считается виновным и должно нести ответственность за его неисполнение или ненадлежащее исполнение, если только не докажет, что его вина отсутствовала.

В уголовном процессе государственный орган (следствие, прокуратура, суд) и гражданин находятся в отношении «власть – подчинение». Поэтому «уравновесить» позиции этих субъектов как раз и помогает презумпция невиновности, являющаяся гарантией против необоснованного осуждения. Презумпция невиновности обязывает соответствующие органы исключить любые сомнения в отношении обвиняемого и руководствоваться только убедительными доказательствами вины. Особенности реализации этого принципа могут касаться некоторых случаев, например, фиксации техническими средствами скоростного режима автотранспортом.

## **РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ РЕШЕНИЙ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ**

***М.А. Козак***

*старший преподаватель кафедры истории и теории права  
Витебского государственного университета имени П.М. Машерова  
210038, г. Витебск, Московский пр-т, 33  
kozak\_m@tut.by*

Решения местных Советов депутатов относятся к нормативным правовым актам, которые занимают определенное место в системе законодательства, обладают определенной юридической силой и относятся к подзаконным актам. Вся совокупность нормативных правовых актов подчиняется, с одной стороны, единым принципам и требованиям, например, подзаконный акт должен соответствовать не только Конституции и законам, но и актам вышестоящих органов власти. Подзаконные акты выражают волю издавших их органов и конкретизируют некоторые положения закона, но ни в коем случае не могут совершенствовать, подправлять, изменять закон [1, с.10]. С другой стороны, закреплены особые условия и правовые требования именно к актам органов местного самоуправления, которые устанавливают процедурную легальность: акт должен быть принят в соответствии с установленной процедурой при наличии правомочного состава представительного органа; акты действуют в пределах административно-территориальной единицы, принявшей нормативный акт; решения нижестоящих Советов депутатов не проходят правовую экспертизу в Министерстве Юстиции, обязательной юридической экспертизе подлежат нормативные правовые акты областных, Минского городского Советов депутатов, местных Советов депутатов базового уровня, за исключением регламентов коллегиальных органов, технических и локальных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты или иные охраняемые законодательством сведения; обязательность государственной регистрации актов в Национальном реестре зависит от уровня местного Совета депутатов; акт должен быть официально опубликован в печатном издании.

Названные и другие требования соблюдения правовых процедур обеспечивают законность нормативного правового акта. Одной из составляющих законности акта, наравне с подготовкой, разработкой формы и содержания, принятия и придания юридической силы, является процедура утраты силы юридического акта через приостановление, отмену акта, в следствии признания его неконституционным или не советуемым законодательству. За законностью актов местных Советов депутатов в соответствии с Конституцией и актами законодательства следят ряд органов, среди которых особое место занимают Президент, Конституционный Суд,

вышестоящий представительный орган, Прокуратура, другие органы, в том числе и правоохранительные. В настоящее время правоохранительные органы имеют опосредованные полномочия по контролю за законностью актов местных представительных органов.

Конституционный суд осуществляет контроль за конституционностью и дает заключение о соответствии актов, в том числе и местных Советов депутатов, Конституции, международно-правовым актам, законам, декретам и указам (ст.116 Конституции, ст.22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей) после обращения уполномоченных субъектов с предложениями о проверке. Акты, признанные не соответствующими Конституции или актам, обладающим более высокой юридической силой, считаются утратившими силу в целом или в определенной их части. Граждане и юридические лица могут обратиться в Конституционный суд в соответствии с законом «Об обращении граждан и юридических лиц», по итогам таких обращений Конституционный суд принимает решения, направленные на «устранение пробелов, исключение коллизий и правовой неопределенности, создавая тем самым условия для упреждения возможных нарушений прав и свобод граждан, обеспечения их реализации и защиты» [2]. Примером может служить решение Конституционного Суда от 3.11.2003 г. «О конституционности решения Новополоцкого городского Совета депутатов от 27.12.2001 г.», в котором были проанализированы ряд решений местных Советов в области местных налогов и сборов по обращениям граждан и даны рекомендации Национальному собранию Республики Беларусь по уточнению норм, при последующем принятии законодательных актов. Отменить, приостановить акт Конституционный Суд сам не может, необходимо инициативное обращение уполномоченного на то органа.

Полномочия Президента относительно определения судьбы правовых актов органов государства зафиксированы в пункте 25 статьи 84 и части третьей статьи 122 Конституции. Президент имеет право приостанавливать решения местных Советов депутатов. Согласно статье 59 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», в случаях приостановления решений местных Советов депутатов, Президент Республики Беларусь вносит представление об отмене таких решений в Совет, вышестоящий по отношению к Совету, решение которого приостановлено, или в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь. Данную ситуацию исследует Г.А. Василевич, который предлагает «предоставить право Президенту, приостановившему решение местного Совета депутатов, предложить не только вышестоящему представительному органу, но и Совету, чей акт приостановлен, отменить незаконное решение. Орган, принявший акт, по поводу которого возник спор, может вместо отмены внести в него необходимые коррективы путем редакционных уточнений, вышестоящий представительный орган вправе только отменить такой акт полностью или частично» [1, с.14]. Президент

также может обратиться в Конституционный суд с предложением о проверке как субъект обращения, или в Совет Республики для отмены акта представительного органа. Самостоятельно Президент акт отменить не может.

Содержание пункта 5 статьи 98 Конституции предусматривает право Совета Республики - палаты территориального представительства – отменять решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству. В Законе «О Национальном собрании Республики Беларусь, в Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь прописывается механизм отмены актов местных представительных органов, где раскрывается обязанность участия в укреплении законности для целого ряда государственных, в том числе правоохранительных, органов.

Вопрос об отмене решения местного Совета депутатов рассматривается Советом Республики по предложению органов, которые могут инициировать рассмотрение вопроса об отмене решения или его части Совету Республики. Перечень органов включает в себя: Президента Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь, Верховный Суд Республики Беларусь, Генеральный прокурор Республики Беларусь, Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Министерство юстиции Республики Беларусь, Президиум Совета Республики, а также по предложению не менее 10 процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории [ст.265 Регламента СР].

В законе «О Совете Министров Республики Беларусь» содержится норма о взаимодействии Совета Министров с местными Советами депутатов в аспекте определения вместе с местными Советами депутатов порядка и степени их участия в выполнении государственных программ, совместных проектов, рассматривает предложения местных Советов депутатов [ст.31]. Других направлений взаимодействия в законе не закреплено. Обязанность или право обращаться с вопросом об отмене решения местного Совета депутатов не прописана. Совет Министров имеет право отменять правовые акты республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, нижестоящих исполнительных, распорядительных органов, в отношении представительных органов этим правом не обладает. В тоже время Совет Министров Республики Беларусь вправе обратиться в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложением о проверке конституционности нормативного правового акта Республики Беларусь, основанном на инициативном обращении гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, организации (за исключением государственных органов), поданном в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь о конституционном судопроизводстве (ст.19 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»). Про обращение к Совету Республики Национального Собрания

с правом отмены акта представительного органа в законе «О Совете Министров Республики Беларусь» ничего не сказано. Полагаем, что данное полномочие можно отнести к ст.23 «иные полномочия Совета Министров Республики Беларусь». Также обстоит дело с Верховным Судом – в Конституционный Суд может обратиться с предложением о проверке конституционности нормативного правового акта, процедура обращения в Совет Республики не прописана, такое полномочие не закреплено.

В законе «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь» закреплено взаимодействия с органами местного самоуправления в вопросе согласования проектов нормативных правовых актов соответствующих органов местного самоуправления по вопросам приватизации государственного имущества, а также право «вносить в государственные органы, иные организации (их работникам) предложения об отмене (изменении) принятых (изданных) ими актов в случае несоответствия этих актов законодательству», исходя из формулировки к ним относятся и представительные органы. Процедура и право обращения в Совет Республики об отмене акта не закреплена.

В законе «О Прокуратуре Республики Беларусь» отсутствует четко прописанная норма об обращении к Совету Республики, закреплена возможность вынесения протеста и самостоятельной отмены правовых актов и решений местных представительных органов (ст.27 п. 4). Закреплено право направлять предложения в нормотворческий орган (должностному лицу) о принятии (издании), изменении, дополнении, толковании или признании утратившими силу нормативных правовых актов [ст. 13].

Закон «О Национальном собрании Республики Беларусь», Регламент «Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» не прописывают процедуру обращения Президиума Совета Республики к Совету Республики с вопросом об отмене решения местных представительных органов, раскрывается только процесс отмены акта в Совете Республики. В ст.35 закона в полномочиях Президиума также не закреплено данное полномочие. Уточнено, что отмена решений местных Советов депутатов отнесено к ведению Постоянной комиссии по региональной политике и местному самоуправлению.

Процедурность права граждан на обращение в Совет Республики с инициативой отмены акта в законодательстве не прописана. Избирательный кодекс не содержит разъяснений, уточнений каким образом необходимо собрать подписи 10 процентов граждан и дальнейший процесс проверки таких подписей. Рассмотрение такого обращения в Совете Республики также не уточняется.

В Постановлении «Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Республики Беларусь» закреплено право «вносить в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь предложения об отмене решений местных Советов депутатов в случае несоответствия их за-

конодательству», но нет возможности обратиться в представительный орган напрямую с предписанием или предложением о внесении изменений или отмены акта [8.7.]

Согласно части второй статьи 122 Конституции решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами, в данном вопросе дискуссионным является уточнение понятия «вышестоящий орган» - любой вышестоящий представительный орган или непосредственно вышестоящий к данному Совету депутатов. Вышестоящим представительным органом помимо Совета Республики Национального собрания является вышестоящий местный Совет депутатов. Вышестоящими являются в соответствии с законом «О местном управлении и самоуправлении»: Советы областного уровня являются вышестоящими по отношению к Советам базового и первичного территориальных уровней. Советы базового уровня являются вышестоящими по отношению к Советам первичного территориального уровня. Считаем, что отменять решение должен «самый» вышестоящий Совет, т.е. Совет областного уровня, чтобы не возникло путаницы в действии актов, а также для единообразного и непротиворечивого регулирования отношений в рамках одной области.

Таким образом, правом самостоятельной отмены акта представительного органа обладает вышестоящий представительный орган, это Совет Республики или вышестоящий Совет депутатов, а также Прокуратура. Президент может приостановить акт, а Министерство юстиции, Комитет государственного контроля, Правительство Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь, Верховный Суд Республики Беларусь, Президиум Совета Республики, а также граждане могут инициировать вопрос отмены через обращение в Совет Республики. В соответствии с законом «О местном управлении и самоуправлении» Президент Республики Беларусь и Председатель Совета областного, базового уровней единолично могут вносить на рассмотрение вышестоящего Совета депутатов предложение об отмене не соответствующих законодательству решений Совета и распоряжений Председателя Совета депутатов. Прокуратура, Комитет государственного контроля имеют право обратиться в сам представительный орган, который принял акт, напрямую с предложением об отмене (изменении) принятых (изданных) им актов в случае несоответствия этих актов законодательству. Совет Республики может обратиться в сам орган только после обращения уполномоченных органов и по итогам принятого решения: отменить решение местного Совета депутатов; отклонить предложение об отмене решения местного Совета депутатов; предложить местному Совету депутатов привести свое решение в соответствие с законодательством Республики Беларусь в срок, установленный Советом Республики.

В тоже время, необходимо отметить, что правоохранительные органы, в большей степени занимаются право применением во взаимоотношениях между физическими и юридическими лицами, и поэтому в их полномочия должно входить право постановки вопроса об отмене именно актов, имеющих правоприменительный субъективный характер, которыми ограничиваются и нарушаются права, свободы и законные интересы граждан и юридических лиц. В практике имеют место факты отмены или споров о признании недействительным решений Совета депутатов, которые решаются в судебном порядке, или по закону «Об обращении граждан и юридических лиц». С учетом компетенции органов судебной власти, их специализации, если речь идет о спорах или жалобах субъектов хозяйствования, то они рассматриваются экономическими судами, решения правоприменительного характера разрешаются в общих судах (согласно части четвертой ст.122 Конституции). Если же идет речь о проверке конституционности нормативных актов указанных органов, то эти споры подведомственности Конституционному Суду в силу части первой ст.116 и части четвертой ст. 122 Конституции граждане вправе обратиться в Конституционный Суд. Конституционный Суд, на это обращалось внимание выше, вправе выносить обязательные для исполнения решения-рекомендации о необходимости уточнения, изменения, дополнения вышестоящими органами своих актов, для устранения коллизий в праве нижестоящих органов.

Процесс отмены или изменения акта через обращение в вышестоящий Совет депутатов или Совет Республики Национального Собрания слишком длительная процедура, необходим более быстрый механизм приостановки действия незаконного акта, чтобы не нанести вред и не нарушить права физических и юридических лиц, поэтому считаем, что необходимо провести гармонизацию законодательства, чтобы все вышеназванные акты между собой взаимодействовали, сделать данную норму работающей.

Считаем, что целесообразно дополнить правоустанавливающие акты, вышерассмотренных органов (Президента Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь, Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Министерства юстиции Республики Беларусь), единой трактовкой и наделить их возможностью «приостановки действия акта на срок до 3-х месяцев с одновременным правом предложить местному Совету депутатов привести свое решение в соответствие с законодательством Республики Беларусь, в случае не устранения недостатков в 3-х месячный срок Советом, закрепить право обращения в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь с предложением об отмене решений местных Советов депутатов в случае несоответствия их

законодательству». В отношении норм, носящих нормативный (объективный) характер, предусмотреть возможность проверки на предмет соответствия их не только актам, обладающим более высокой юридической силой: Конституции Республики Беларусь, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь, но и всем вышестоящим актам законодательства, в том числе актам вышестоящих представительных органов, соответственно дополнив полномочия Конституционного Суда.

Привести в соответствие с п.5 ст.98 Конституции и соответственно с главой 28 закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» в части обращения в Совет Республики Национального собрания уполномоченных органов по вопросу об отмене решения местного Совета депутатов: Кодекс о судоустройстве и статусе судей Республики Беларусь, дополнить полномочия Верховного суда; в полномочия Президиума Совета Республики внести дополнение в ст.35 закона «О Национальном собрании Республики Беларусь»; внести дополнение в закон «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь» в полномочия Председателя Комитета государственного контроля, председателей комитетов государственного контроля областей, председателей межрайонных комитетов государственного контроля право обращаться в Совет Республики с вопросом об отмене решения местного Совета депутатов.

В отношении права граждан на подачу обращения в Совет Республики об отмене решения местного Совета депутатов (в количестве не менее 10 процентов, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории), оставить без изменения, уточнив процедуру сбора и обработки подписей в Регламенте Совета Республики и Избирательном кодексе.

#### *Список использованных источников*

1. Василевич, Г.А. Нормативные правовые акты как источники белорусского права: соотношение, действие, утрата юридической силы // Проблемы управления. 2007. – № 2. – С. 10–24.
2. Послание Конституционного Суда Республики Беларусь о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kc.gov.by/document-32353>. – Дата доступа: 20.03.2021.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ РАЗДЕЛА V КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

*Г.Г. Куневич*

*старший преподаватель кафедры конституционного права*

*Белорусского государственного университета*

*220030, г. Минск, ул. Ленинградская, 8*

*kunevich.georgii@mail.ru*

Важнейшим условием развития местного самоуправления является его конституционная основа или конституционная модель. Конституционные основы (модели) включают конституционные нормы, закрепляющие основные принципы организации местного самоуправления, систему органов и организационно-правовых форм местного самоуправления, гарантии осуществления местного самоуправления. Есть ли подобные нормы в действующей Конституции Беларуси? Только отчасти.

Развитие правового института местного самоуправления в Республике Беларусь и в других республиках бывшего СССР происходит под влиянием конституционного и муниципального права стран ЦВЕ и имеет некоторые особенности. По мнению Г.А. Василевич, конституционные нормы и принципы формируют правовую парадигму, так как они отражают и одновременно формируют концепцию законодательного развития государства и общества. Конституционные нормы могут придать новые импульсы работе представительных органов, т.е. деятельности тех институтов власти, которые наиболее близки народу [1, с.20].

Как отмечает председатель Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь В.П. Андрейченко, «усиление роли и значимости местного самоуправления, базирующееся на учете жизненно важных интересов населения и активном участии в управлении самих граждан, является одной из неотъемлемых задач любого современного государства» [2, с. 6].

Конституционная модернизация раздела пятого Конституции Республики Беларусь позволит усилить функцию местных Советов по комплексному социально-экономическому развитию административно-территориальных единиц. Необходимость совершенствования раздела V Конституции Республики Беларусь обусловлена положениями следующих документов программного характера.

1. В ч. 4 п. 5.8 Указа Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 годы» предусматривается, что «часть функций и полномочий республиканских органов государственного управления предлагается передать на уровень органов местного управления и самоуправления с расширением полномочий деятельности».

2. В Концепции Национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом от 9 ноября 2010 г. № 575, отмечены следующие проблемы, решение которых связано с расширением возможностей местной власти: 1) удовлетворение основных социальных потребностей граждан; 2) минимизация негативных последствий социальной дифференциации; 3) высокие административные барьеры для развития предпринимательской активности; 4) высокая дифференциация уровня доходов населения; 5) значительные различия в качестве жизни городского и сельского населения.

3. Национальной стратегией устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 г. (НСУР-2030) определены следующие очень важные задачи органов местного управления и самоуправления: опережающее развитие городов и районов, выступающих центрами территориальных кластеров; повышение социальных стандартов жизни населения по мере экономического роста, прежде всего для сельских районов; дифференциации системы социальных льгот и выплат и др.

Актуальность и практическая значимость конституционной модернизации системы местного управления и самоуправления вытекает из внутренних потребностей государства. Конституционная модернизация придаст импульс и послужит катализатором повышения эффективной работы органов местного управления и самоуправления, приведет к совершенствованию механизма взаимодействия государства с обществом.

Анализ изменений конституционно-правового статуса органов местного управления и самоуправления и правоприменительной практики за период 1991 – 2019 годов позволил автору выделить несколько этапов. Общий вывод по исследованному периоду развитие белорусской государственности – совершенствование и оптимизация системы проводились эволюционным путем с целью создания наиболее оптимальной модели функционирования местной власти. В результате была создана эффективная система местного управления и самоуправления, но новые, объективно сложившиеся в стране условия развития общественных процессов диктуют необходимость решения ряда новых задач на местном уровне управления [3, с.107].

Прежде чем перейти к предложениям по возможным изменениям раздела «Местное управление и самоуправление» Конституции акцентируем внимание на следующих, в общем-то известных, но по-разному интерпретируемых терминах «местное самоуправление», «местное управление», «муниципальные органы». В белорусском законодательстве легальное определение местного самоуправления содержится в п.1 ст. 1 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и трактуется как самоорганизация населения для решения вопросов местного значения через органы местного самоуправления и формы участия граждан в государственных и общественных делах.

В странах англо-саксонской правовой семьи деятельность муниципальных органов называется местным управлением (local government), иногда – местным самоуправлением (local self-government), в ФРГ – коммунальным самоуправлением (kommunale selbstverwaltung), в Республике Польша – территориальным самоуправлением (samorząd terytorialny), в конституциях большинства стран СНГ используется термин «местное самоуправление».

Организационные основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих как систему органов местного самоуправления, так и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Все ли перечисленные элементы организационных основ местного самоуправления должны быть закреплены на конституционном уровне? Полагаю, что нет. Недостаток раздела действующей Конституции «Местное управление и самоуправление» в следующем: 1) предполагается, что граждане в равной степени участвуют в местном управлении и самоуправлении; 2) нет принципов организации местного управления и самоуправления (это разные принципы); 3) отсутствует система органов местного самоуправления; 4) территориальное общественное самоуправление считается органом самоуправления, но не обладает государственно-властными полномочиями; 5) не закреплена подотчетность и подконтрольность органов местного управления Правительству.

Термин «местное управление» даже более сложный, чем термин «местное самоуправление». В Конституциях и законодательстве БССР термин «местное управление» отсутствовал, а для закрепления правового положения органов местной власти использовалась конструкция «местные Советы депутатов и их исполкомы». В первом белорусском законе от 20 февраля 1991 г. «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР» данное название сохранилось. В указанный закон 6 октября 1994 г. были внесены изменения и закон стал называться «О местном управлении и местном самоуправлении в Республике Беларусь», а в ст. 2–1 появилось легальное определение местного управления.

Рассматривая систему местного управления, необходимо напомнить, что центральным органом всей системы исполнительной власти является Правительство. Согласно ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» Правительство руководит деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам, входящим в компетенцию Правительства.

В РФ в нормативных правовых актах слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова, и словосочетания применяются в одном и том же значении. Такой же подход в отношении использования термина «муниципальный» в Армении и Азербайджане.

Из анализа зарубежных систем органов местного самоуправления следует, что в белорусской модели отсутствует местная (муниципальная) администрация во главе с мэром или главой муниципального образования.

Автором в свое время были предложены различные концептуальные модели совершенствования конституционных основ местного управления и самоуправления [4, с. 95].

Исходя из предложенных концептуальных моделей совершенствования конституционных основ местного самоуправления и с учетом соответствующих глав европейских конституций предлагается рассмотреть два возможных **варианта** изменений раздела V Конституции Республики Беларусь:

1) **продолжение** поэтапного совершенствования системы местного управления и самоуправления – уточнение конституционно-правового статуса органов местного управления и самоуправления;

2) **кардинальные** изменения на основе принципов ЕХМС.

**Первый вариант** предусматривает расширение полномочий органов местного самоуправления на основе принципа децентрализации за счет передачи им полномочий от республиканских органов государственного управления. Также предусматривается формирование **аппарата Совета** и расширение полномочий Правительства по руководству системой органов местного управления. Этот вариант предполагает принятие нового закона о местном самоуправлении и отдельного закона о местном управлении.

**Второй вариант** предусматривает кардинальные изменения с учетом всех принципов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления. В качестве органов местного управления предполагается введение местных государственных администраций, а исполкомы становятся исполнительными органами Советов. Вместо трех уровней АТУ предлагается два. Коммунальная собственность получает статус негосударственной собственности. Изменяется бюджетная система Республики Беларусь. **Местные государственные** администрации финансируются из республиканского бюджета, а **местные Советы** депутатов и их органы финансируются из местного (муниципального) бюджета.

**Вариант первый** изменений раздела V Конституции.

Статья 117. Местное самоуправление осуществляется гражданами через органы местного самоуправления – Советы депутатов и подотчетные им иные органы местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения

Местное управление является формой организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.

Местное самоуправление осуществляется на принципах децентрализации и собственной компетенции по решению вопросов местного значения.

Местное управление осуществляется на основе сочетания принципов централизации и децентрализации.

К формам прямого участия граждан в решении вопросов местного значения относятся территориальное общественное самоуправление, местные референдумы, местные собрания, консультативный опрос, общественные слушания в Совете, общественные советы и другие формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения.

Статья 118. Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года.

Статья 119. Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов на срок полномочий Совета.

Руководители местных исполнительных и распорядительных органов **освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь по инициативе Правительства**, соответствующего Совета, а также по инициативе граждан, поддержанной не менее чем десятью процентами избирателей соответствующей административно-территориальной единицы.

Статья 120. Местные исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов.

Местные Советы депутатов в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из интересов населения, проживающего на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Статья 121. К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;

установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;

определение порядка управления, распоряжения и приватизации коммунальной собственности;

назначение местных референдумов, местных собраний, общественных слушаний;

утверждение в должности руководителей структурных подразделений соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов, входящих в состав исполкомов и местных администраций.

Статья 122. Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории.

**Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, Правительством, а также Президентом Республики Беларусь.**

Проекты местного бюджета и программ социально-экономического развития административно-территориальных единиц выносятся местными исполнительными и распорядительными органами на общественное обсуждение.

Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке.

Статья 123. В старой редакции.

Статья 124. В старой редакции.

**Вариант 2** изменений раздела Конституции.

**Статья 9.** – ч. 3 ст. 9. изменить следующим образом: территория делится на области, районы, города, **волости** и иные административно-территориальные единицы. Административно-территориальное деление государства определяется законодательством. Волостной уровень управления является вспомогательным.

**Статья 13.** – ч. 1 ст. 13. изменить следующим образом: собственность может быть государственной, **коммунальной (муниципальной)** и частной.

**Статья 107.** – ч.1 ст. 107. изменить следующим образом: Правительство руководит системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления, **местных государственных администраций** и других органов исполнительной власти.

**Статья 117.** Местное самоуправление осуществляется гражданами через органы местного самоуправления – Советы депутатов и подотчетные им иные органы местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения исходя из интересов граждан.

Местное управление осуществляется через **местные государственные администрации** для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов.

Местное самоуправление осуществляется на принципах децентрализации, субсидиарности, соразмерности ресурсов объему компетенции органов местного самоуправления.

Местное управление осуществляется на основе сочетания принципов централизации и децентрализации.

К формам прямого участия граждан в решении вопросов местного значения относятся территориальное общественное самоуправление, местные референдумы, местные собрания, консультативный опрос, общественные слушания в Совете, общественные консультативные советы, а также другие формы, предусмотренные законом.

Статья 118. Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года. **Главы исполнительных органов** Советов избираются на сессии соответствующего Совета на срок полномочий Совета.

Статья 119. Руководители местных **государственных администраций** назначаются на должность и освобождаются от должности по предложению Правительства Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке.

Статья 120. Местные Советы депутатов и их органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из интересов граждан, проживающего на соответствующей территории.

Местные государственные администрации в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения **Правительства** и других вышестоящих государственных органов.

Статья 121. К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

- утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;
- определение порядка управления, распоряжения и приватизации коммунальной собственности;
- назначение местных референдумов, местных собраний, общественных слушаний;
- утверждение структуры и штатов исполнительных органов (управ) Советов;
- утверждение Уставов административно-территориальных единиц.

Статья 122. Местные Советы депутатов и местные государственные администрации на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории.

Статья 123. В старой редакции.

Статья 124. Компетенция, порядок создания и деятельности органов местного самоуправления и местных государственных администраций определяются законом.

Статья 133. – ч. 1 ст. 133. изменить следующим образом: Бюджетная система Республики Беларусь включает республиканский и местные бюджеты.

**Местные государственные администрации финансируются из республиканского бюджета. Местные Советы депутатов и их органы финансируются из местного (муниципального) бюджета.**

*Список использованных источников*

1. Василевич, Г.А. Конституционные основы реализации правовых норм: теория и практика / Г.А. Василевич, С.Г. Василевич. – Минск: БГУ, 2014. – 183 с.
2. Андрейченко, В.П. Ресурс диалога и объединения усилий / В.П. Андрейченко // Проблемы управления. – 2017. – № 1(63). – С. 4–6.
3. Куневич, Г.Г. Совершенствование законодательства о местном самоуправлении Беларуси (1991–2017 годы) / Принимаемые научные чтения: Материалы VIII Международной научно-практической конференции. 16 марта 2018 г., г. Гродно. В двух частях / ред. кол. Ю.Ю. Гнездовский [и др.]. – Минск: «БИП-Институт правоведения». Ч. 1. – 2018. – 150 с.
4. Куневич, Г.Г. Предложения по концепции реформирования системы местного самоуправления Республики Беларусь / Концепция местного самоуправления в Республике Беларусь на основе зарубежного опыта: Материалы международной конференции (Минск, 29 января 2002г.). – Минск, 2002. – 102 с.

## **ДЕЙСТВИЕ ПРИНЦИПА ДИСПОЗИТИВНОСТИ В СУДЕ АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ**

***О.Л. Мороз, Н.В. Мороз***

*старшие преподаватели кафедры гражданского права и гражданского  
процесса Витебского государственного университета  
имени П.М. Машиерова  
210038, г. Витебск, Московский пр-т, 33  
morozvitebsk@mail.ru*

Принцип диспозитивности заключается в возможности участвующих в деле лиц, и в первую очередь сторон, распоряжаться своими материальными и процессуальными правами, не нарушая при этом прав и охраняемых законом интересов других лиц. Принцип диспозитивности определяет движущее начало гражданского процесса, переход его из одной стадии в другую.

Диспозитивность гражданского процесса предопределяется наличием одноименного принципа в регулятивных (материальных) правоотношениях. Так, в Гражданском кодексе имеется норма, которая провозглашает, что граждане и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе.

В силу принципа диспозитивности дела в гражданском судопроизводстве возбуждаются только по исковым заявлениям, заявлениям, протестам, ходатайствам и жалобам заинтересованных лиц и рассматриваются лишь в отношении заявленных требований, то есть исходя из предмета, основания иска (заявления), указанных истцом (заявителем).

Проводить судебное разбирательство и выносить решение в отношении незаявленного требования, самостоятельно изменять предмет или основания иска (заявления) суд вправе лишь в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами. Например, в соответствии с п. 2 ст. 167 ГК [1] Республики Беларусь требования об установлении факта ничтожности сделки и о применении последствий ее недействительности могут быть предъявлены любым заинтересованным лицом. Суд вправе установить факт ничтожности сделки и по своей инициативе. В этом случае суд применяет последствия недействительности ничтожной сделки.

Прежде всего, принцип диспозитивности определяет возможность возбуждения судопроизводства по конкретному делу. Заинтересованное лицо самостоятельно решает в каждом конкретном случае использовать судебную защиту или иную форму защиты. Древнейшее правило гласит: «*Nemo invitus agere cogitur*» (никто не может быть принужден к предъявлению иска против своей воли). Тем не менее для предъявления иска не обязательно в действительности обладать спорным субъективным гражданским правом, поскольку его наличие будет установлено судом в ходе рассмотрения дела. Для возбуждения судопроизводства достаточно обладать процессуальной дееспособностью.

Данный принцип также раскрывается и на стадиях пересмотра судебных постановлений. Возможность реализации распорядительных прав сохраняется и при пересмотре судебного постановления в апелляционном порядке. В ГПК Республики Беларусь закреплено право заявителя отказаться от апелляционной жалобы (представления) до вынесения судом апелляционного определения, право истца отказаться от иска, право ответчика признать иск и право сторон заключить мировое соглашение.

Однако в некоторых случаях можно наблюдать ограничение действия принципа диспозитивности.

Так, согласно ч. 4 ст. 418 ГПК [2] Республики Беларусь если при проверке решения суда первой инстанции в обжалуемой (опротестовываемой) части установлено, что судом нарушены или неправильно применены нормы материального и (или) процессуального права, суд апелляционной инстанции вправе проверить такое решение в полном объеме. В этой ситуации возникает вопрос – не нарушает ли данная норма действия принципа диспозитивности, поскольку заинтересованное лицо не заявляло требование о проверке решения суда первой инстанции в полном объеме? Может ли суд апелляционной инстанции в угоду действия принципа диспозитивности оставить в силе решение суда первой инстанции, которое является незаконным только потому, что заинтересованное лицо решило не обжаловать решение в полном объеме, а ограничилось подачей жалобы только на часть этого решения? Представляется, что нет.

По нашему мнению, существование нормы, ограничивающей действие принципа диспозитивности, видится уместной и оправданной. Прин-

цип законности следует рассматривать как один из основополагающих принципов правосудия. Какая бы норма процессуального права ни применялась в судебной деятельности, одновременно должен соблюдаться и принцип законности. Все иные принципы хозяйственного процесса имеют более узкий и в достаточной степени специализированный аспект действия, которые направлены, в конечном итоге, на соблюдение принципа законности.

*Список использованных источников*

1. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 218-3 (в редакции Закона Республики Беларусь от 29 июня 2020 г. № 33-3) [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
2. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь 11 января 1999 г. № 238-з (в редакции Закона Республики Беларусь от 10 декабря 2020 г. № 69-3) [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

## **ЧЕГО ОЖИДАТЬ ОТ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА?**

*С.С. Олесько*

*помощник прокурора Россонского района Витебской области,  
магистр юридических наук  
211471, Витебская обл., г.п. Россоны, ул. Ленина, 9а  
daruta05@live.com*

С опасением приходится констатировать, что сегодня мы стоим у черты, разделяющей прошлый и будущий конституционный правопорядок. С одной стороны, достигнуты вершины – идеи демократии, правового государства, с другой – мы снова у истоков чего-то нового и неизведанного.

Достижения научно-технического прогресса уже сейчас поставили перед нами два серьёзнейших вопроса: «что делать?» и «чего не надо делать?». Чего ещё ждать от конституционного права?

Сплошь и рядом обсуждается масштабный процесс цифровизации, что уж – во всём Мире о нём говорят, забывая при этом о том, что он касается самого сердца любого цивилизованного государства – его конституции. Её нормы стали краеугольным камнем в обеспечении конституционного правопорядка, именно в них определены правовое положение личности, общества и государства, а также характер их взаимоотношений и направленность их интересов, решаются иные важнейшие вопросы. Конституция олицетворяет основные ценности.

Общественно-государственный уклад суверенной Беларуси окончательно оформился с принятием 15 марта 1994 года Конституции Республики Беларусь, вступившей в силу с 30 марта того же года. С этого момента

начался отсчёт времени нового этапа в жизни белорусской государственности с собственной конституционной идентичностью. 24 ноября 1996 года Конституция Республики Беларусь претерпела колоссальные коррективы: изменения и дополнения были внесены в её каждую структурную часть, за исключением одной – преамбулы. Фактически это была уже «новая» Конституция – таковы итоги референдума. Следующим шагом к конституционному реформированию стало 17 октября 2004 года – ещё один референдум, результаты которого коснулись лишь положений Конституции Республики Беларусь об институте президентства. С тех пор по сегодняшний день наблюдается период ремиссии со стабильной Конституцией, в её нынешнем проявлении.

2021 год ознаменован 27-летием со дня принятия Конституции Республики Беларусь и 17-летием – со дня её последней корректировки. Но для конституции – акта, одним из главных юридических свойств которого является стабильность, 17 лет – это много или мало? Нужны ли нам еще перемены, какие и что об этом говорит? На эти юридически значимые вопросы и предстоит дать ответ. Однако, как справедливо заметил выдающийся французский философ Вольтер, прежде чем спорить, давайте договоримся о терминах.

Как и любая другая, Конституция Республики Беларусь выражает замысел её автора, определяющий фундаментальные характеристики жизни человека в современном мире. При умелом прочтении конституционных положений можно сформировать целостное представление о государстве, в котором она действует. В ней можно увидеть прошлое, настоящее и будущее этого государства, прочесть страхи и опасения, имеющиеся в обществе, поняв, с чем оно берется, разглядеть его надежды и устремления. Обо всем этом говорят конституционные ценности, красной нитью пронизывающие текст конституции, без которых в ней не было бы никакого смысла.

В настоящее время конституционные ценности находятся под влиянием процесса цифровизации, что заставляет нас переосмысливать их и воспринимать по-новому. Это, в свою очередь, затрудняет обеспечение их сбалансированности. Найти «золотую середину» непросто, особенно в условиях смешения реальной и виртуальной жизни личности, общества и государства.

Но что такое эти конституционные ценности? Следует констатировать тот факт, что в законодательстве Республики Беларусь определения данному термину не дано, что, в свою очередь, и создаёт определённые затруднения в дальнейшем развитии данного вопроса. Как отмечал знаменитый французский философ Рене Декарт, люди избавились бы от половины своих неприятностей, если бы смогли договориться о значении слов. С авторской точки зрения, **конституционные ценности** можно понимать как подсознательно сформированные представления и идеалы об организации и развитии обще-

ственно-государственного устройства в виде обобщённых ключевых стратегических приоритетов (принципов и целей), закреплённых как вектор конституционного развития на уровне конституции и конституционных законов, разъясняемых органом конституционного контроля в целях обеспечения оптимального баланса конституционно-правовых интересов личности, общества и государства, обеспечивающего их взаимное развитие.

Итак, конституционные ценности являются индикаторами соответствия фактических условий жизни человека тем, что на сегодняшний день признаются в обществе цивилизованными. Значит, их практическое значение состоит в том, чтобы сфокусировать внимание правотворчества и правоприменения на смысле конституционных положений, построить общую логику их работы, направляя их практику в единое русло. И поэтому принципиально важно чёткое представление конституционно-правового смысла конкретных положений правотворческими и правоприменительными органами, в духе которых ими и должны приниматься решения. Ведь, словно цепочкой, за неправильной правотворческой практикой следует аналогичная правоприменительная. Справедливости ради, обратимся к тезису Рене Декарта, который призывал: изучайте значение слов и вы избавите свет от половины его заблуждений. Представляется, что такое высказывание приемлемо и букве конституции, в которой заключён её дух.

Рассмотрим пример из правотворческой практики, который, с точки зрения автора, свидетельствует о разбалансированности конституционных ценностей в эпоху цифровых преобразований, в которой мы сейчас находимся.

В частности, Законом Республики Беларусь от 6 января 2021 г. № 85-З «Об изменении кодексов по вопросам уголовной ответственности», опубликованным 13.01.2021, **декриминализировано** оскорбление. Поправка вступает в силу через три месяца после официального опубликования данного Закона. При этом состав рассматриваемого преступления в неизменном виде был включён в вступивший в силу с марта текущего года Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. Напомним, что оскорбление – умышленное унижение чести и достоинства личности, выраженное в неприличной форме. Состав преступления образовывался тогда, когда оно имело место *в публичном выступлении, либо в печатном или публично демонстрирующемся произведении, либо в средствах массовой информации, либо же в информации, распространённой в глобальной компьютерной сети Интернет, иной сети электросвязи общего пользования или выделенной сети электросвязи*. Оскорбление Президента Республики Беларусь, иного представителя власти, в т.ч. судьи и народного заседателя, подчинённым начальника и начальником подчинённого, на которых распространяется статус военнослужащих, остались уголовно наказуемыми. При этом Уголовный кодекс Республики Беларусь ранее названным Законом дополнен примечанием, где под оскорблением перечисленных лиц понимается умышленное унижение чести и достоинства их лич-

ности, выраженное в неприличной форме. Иначе говоря, сам по себе факт оскорбления данных лиц, вне зависимости от изопрённости его осуществления, влечёт уголовную ответственность. В то же время, оскорбление личности лица, не относящегося к категории перечисленных, независимо от того, при каких обстоятельствах оно имело место, влечёт только административную ответственность.

В соответствии со ст. 28 Конституции Республики Беларусь, каждый имеет право на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, в т.ч. от посягательства на его честь и достоинство. Как следует из ч. 1 ст. 2 Конституции, человек, его права, гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. В силу ч.ч. 1 и 3 ст. 21 Конституции, обеспечение прав граждан является высшей целью государства, гарантирующего права граждан, закреплённые в Конституции. Согласно ст. 22 Конституции, все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав. Из ч. 2 ст. 23 Конституции следует, что никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону.

Конституционно-правовой смысл приведённых положений состоит в том, чтобы обеспечить равную защиту таких конституционных ценностей как честь и достоинство человека и права на их равную защиту путём их сбалансирования, что в условиях цифровых преобразований, происходящих в мировом масштабе, особенно важно. Следует признать, что повышенная охрана чести и достоинства личности Президента Республики Беларусь, иных представителей власти, в т.ч. судей и народных заседателей, а также подчинённых и начальников, на которых распространяется статус военнослужащих, вполне оправдана и обусловлена их особым правовым статусом. Вместе с тем, это обстоятельство не должно вести к умалению таких конституционных ценностей как честь и достоинство личности иных лиц, их права на равную защиту указанных ценностей, что, к сожалению, прослеживается в приведённых новеллах законодательства.

В ч. 1 ст. 69 Конституции Республики Беларусь предусмотрено: каждому гарантируется защита его прав компетентным, независимым и беспристрастным судом **в определенные законом сроки.**

Однако сроки, установленные уголовным и административно-деликтным законами, для привлечения виновных лиц к соответствующей ответственности за посягательства на честь и достоинство личности Президента Республики Беларусь, представителей власти, судей и народных заседателей, подчинённых и начальников, на которых распространяется статус военнослужащих, и иных лиц принципиально различается, что в ряде случаев, ввиду истечения данных сроков, не позволяет привлечь виновного к предусмотренной законом ответственности и восстановить нарушенные права, а, следовательно, защитить конституционные ценности. И это притом, что нередким по данной категории дел для определения

оскорбительного характера требуется проведение лингвистических экспертиз, на что уходит время. Усугубляется это тем, что при оскорблении с использованием компьютерных и иных технологий (к примеру, в глобальной компьютерной сети Интернет) не всегда возможно в наикратчайшие сроки установить виновного, а поэтому предусмотренный двухмесячный срок привлечения к ответственности в административном порядке может просто истечь. Ввиду этого нельзя исключать и халатное отношение со стороны ответственных должностных лиц к подготовке дел об административных правонарушениях об оскорблении к рассмотрению. С учётом изложенных обстоятельств, гарантия государства, закреплённая в ч. 1 ст. 69 Конституции Республики Беларусь, для ряда лиц становится формальной.

Заключая на этом свою мысль, следует отметить, что в рассматриваемом примере на чашу весов поставлены одни и те же конституционные ценности – честь и достоинство личности лиц с разным правовым статусом. Но, как показало исследование, на современном этапе общественно-государственного развития, в условиях цифровых преобразований, требующих максимальной защиты данных ценностей, их правовая охрана осуществляется на разных правовых уровнях, т.е. уголовном и административном. Это свидетельствует о разбалансированности таких конституционных ценностей как честь и достоинство личности, поскольку в условиях цифровых преобразований фактически происходит их умаление, что является недопустимым.

Думается, что конституция должна оставаться стабильной – это одно из её юридических свойств. Происходящие в жизни преобразования пусть и не всегда влекут корректировку конституционных положений, однако они всегда должны воздействовать на практику их реализации. «Дух», а не «буква» закона, должен восприниматься в правотворчестве и правоприменении сегодня, суть, а не форма – главное в принимаемых решениях. «Дух» Конституции – та самая ценностная составляющая, которой так не достаёт принимаемым решениям на современном этапе – **«цифрового» конституционализма**. Таким образом, грядёт новая эпоха, ознаменованная обеспечением баланса конституционных ценностей в условиях цифровых преобразований. Видится, что исходя из этого в дальнейшем и должно происходить конституционное реформирование.

## ЦИФРОВИЗАЦИЯ И ТРАНСФОРМАЦИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

***Е.А. Шантырева***

*старший преподаватель кафедры истории и теории права  
Витебского государственного университета имени П.М. Машерова  
kitp@vsu.by*

***В.А. Лукашенко***

*магистрант Витебского государственного университета  
имени П.М. Машерова,  
210038, г. Витебск, Московский пр-т, 33  
v.shakulova@mail.ru*

Современные подходы к управлению человеческими ресурсами проявляются на рынке труда и в сфере занятости как новые вызовы и проблемы, обусловленные развитием цифровой экономики и влияющие на характер трудовых отношений между работодателями и работниками. Несмотря на глубокий интерес ученых к давно существующим, а также новым противоречиям в сфере труда и занятости, сохраняется необходимость мониторинга трансформационных процессов в сфере труда, которые приводят к появлению устойчивых тенденций и процессов.

Цифровизация является одним из современных направлений, оказывающих прямое влияние на характер трудовых отношений и на состояние занятости в различных государствах и регионах. «Цифровизация – это постоянное внедрение цифровых технологий во всех возможных общественных и человеческих действиях» [2, с. 28]. «Степень цифровизации, а также ее влияние различаются от страны к стране, и тенденция заключается в том, что чем более развита страна, тем сильнее влияние цифровизации» [5, с. 11]. В настоящее время рынок труда в мире переживает глобальные трансформации, когда отдельные виды рабочих профессий исчезли, поскольку заменяются роботами или компьютерными программами.

Цифровизация трансформирует существующие рабочие места, требуя от работников новых навыков для выполнения новых задач, которые вызывают необходимость постоянного повышения квалификации, обретения новых знаний на протяжении всей жизни, навыков в пользовании новым программным обеспечением, новыми автоматизированными и роботизированными технологическими процессами. Такие трансформации требуют быстрого переобучения работников или их замены работниками, которые уже имеют соответствующие знания и умения. Цифровизация создает новые высокотехнологичные рабочие места, вместе с тем другие рабочие места становятся избыточными и подлежат сокращению.

Среди населения растет страх потерять работу из-за стремительного внедрения цифровых технологий в трудовую деятельность: одни граждане

не одобряют роботизации на производстве, другие – опасаются потерять работу в связи с развитием новых технологий.

Сегодня существуют примеры успешного внедрения цифровых технологий и роботизации в производство с последующим увеличением производственных мощностей, экономии ресурсов и сохранении и даже увеличении рабочих мест. При этом работники, прошедшие переквалификацию, стали более гибкими и мобильными. Так, например, произошло с внедрением программы «1С: Бухгалтерия». В самом начале многие специалисты были уверены, что она погубит их профессию и приведет к резкому сокращению численности бухгалтеров на предприятиях. Однако сокращения спроса на услуги бухгалтеров не произошло, их мобильность увеличилась, перед ними открылись возможности дополнительного заработка от ведения бухгалтерии малых предпринимателей. Аналогичным примером является компания «Яндекс-такси», относительно которой были серьезные опасения, что использование приложения мобильного такси нанесет серьезный вред отрасли, так как это неизбежно приведет к сокращению всех операторов таксопарков, а также численности работающих таксистов. Со временем оказалось, что необходимость в увольнении таксистов и операторов отсутствует, спрос на такси и чистая прибыль компании увеличились. При этом приложение мобильного такси позволило привлечь новых водителей, для которых перевозка пассажиров является дополнительным заработком в свободное от основной работы время.

Массовое внедрение информационных технологий стремительно вытесняет промышленный труд, особенно в экономически развитых странах, и радикально влияет и на сферу трудовой деятельности человека.

Трансформация классического трудового правоотношения и развитие нестандартных форм занятости стали актуальным предметом большого количества исследований в странах Европейского союза, в Республики Беларусь и других государствах.

Низко- и среднеквалифицированные рабочие места наиболее подвержены автоматизации. Новые информационно-коммуникационные технологии в соединении с технологиями роботизации и автоматизации сделали ненужным присутствие человека при множестве технологических процессов. Другими словами, цифровизация влечет за собой, с одной стороны, исчезновение профессий, с другой стороны, появление новых технологий сопровождается возникновением новых профессий.

Наиболее востребованную профессию в условиях цифровизации по-прежнему составляют программисты. Кроме того, цифровизация приводит к распространению таких нетипичных форм занятости, как дистанционная работа (телеработа) и фриланс, которые позволяют выполнять ее вне места нахождения работодателя, работа на основе интернет-платформ (например, водители, работающие на платформе Яндекс-такси и т.п.). Возник специальный термин «работник платформы», используемый для обозначения

ния тех физических лиц, которые предлагают свой труд на интернет-платформе. Ведутся научные дискуссии как о статусе тех, кто работает посредством онлайн-платформы, так и том, могут ли сами интернет-платформы рассматриваться в качестве работодателей.

Такие нестандартные формы занятости, как краудворкинг и краудсорсинг, при которых связь между исполнителем и заказчиком осуществляется посредством онлайн-платформы, уже находятся в поле зрения изучения современных ученых юристов, но пока остаются вне правового поля во многих странах как Европейского союза, так и ЕАЭС. В отношении по выполнению работы на основе интернет-платформ с позиции действующего законодательства Беларуси больше вопросов, чем ответов: как и кем должен расследоваться несчастный случай, произошедший при выполнении таких работ; кто будет отвечать за соблюдение охраны труда и техники безопасности; как будет обеспечиваться государственное социальное страхование; будет ли засчитываться период такой работы в страховой стаж, дающий право на оплату листов временной нетрудоспособности, а в будущем – право на пенсию и различные пособия? Вероятно, это то, над чем нормотворческим органам необходимо задуматься в самом ближайшем будущем.

В последние годы трудовая деятельность за пределами помещения нанимателя является очень актуальной и популярной. Такая линия направленности подходит для многих развивающихся экономических стран. В случае, если характер трудовой нагрузки дает возможность выполнять работу и обмениваться материалами и итогами работы удаленно, то наниматель может предложить такой труд работникам. Г.Г. Головенчик пишет: «Развитие трудовых отношений в цифровой экономике приводит к замене постоянного штата временными исполнителями, при этом многие виды работ могут выполняться за тысячи километров от офиса и даже за пределами национальных границ» [2, с. 31]. При нынешней обстановке в мире, связанной с COVID-19, такой вид трудовой нагрузки стал существенно необходимым. По эффективности это является одним из действенных способов минимизирования контактов с окружающими и предупреждения дальнейшего заражения.

Особое внимание хочется уделить таким видам удаленной работы, как дистанционная работа и фриланс. М.Г. Либо и С.В. Кошелева отмечают, что «феномен удаленной работы проявляется на пересечении двух важнейших областей современного менеджмента: человеческих ресурсов и информационных технологий» [4, с. 125]. Термины между собой схожи, однако сказать, что это одно и то же, нельзя. Фриланс – это реально удаленная работа, за которую предусматривается удаленный доход, однако не является дистанционным трудом. Фрилансер не связан непрерывным трудовым договором с какой-либо организацией, а только осуществляет отдельные проектные замыслы в виде оказания услуг. Фриланс относится

к гражданским договорным обязательствам, поэтому его следует регулировать гражданским законодательством. Дистанционная трудовая функция в основном используется в издательской и маркетинговой деятельности, а также в области информационных технологий. А вот графический дизайн, копирайтинг, Web-программирование и др. это относится к работе фрилансеров.

Оформить работника на дистанционную работу не составит труда. Главное четко прописать все условия удаленной занятости в соответствии с трудовым законодательством. Однако существуют некоторые особенности по оформлению дистанционных работников и прекращению с ними трудовых отношений.

Для Республики Беларусь нормы, регламентирующие труд наших граждан, которые выполняют дистанционную работу, являются новыми в трудовом праве. В юридическую силу они вступили с 28.01.2020. До этого существовал только один способ удаленного труда в виде работы на дому. Теперь основным отличием этих понятий является то, что при дистанционной работе сотрудник обязательно использует только работу с применением коммуникационных и информационных технологий и сам выбирает месторасположение его рабочего места, а при работе на дому работник вправе реализовывать и другие виды работ, но они выполняются четко по месту его жительства.

Очень важным моментом является порядок обмена электронными документами, который необходимо отразить в трудовом договоре дистанционного работника. Также обязательным является личное присутствие работника при подписании трудового договора в месте нахождения нанимателя. Никакие электронные документы не принимаются во внимание. Что касается, ознакомления с изменениями определенных сторонами условий трудового договора, то наниматель с работником могут предусмотреть любой способ уведомления и подписания документов. В случае, если стороны договорились обмениваться соглашениями об изменении посредством электронной связи, то наниматель обязан направить работнику экземпляр на бумажном носителе заказным письмом с уведомлением о его вручении в течение двух рабочих дней со дня заключения соглашения. Также если ознакомление работника с приказом о его увольнении происходит в электронном виде, то нанимателю необходимо отправить работнику копию приказа заказным письмом с уведомлением в день прекращения трудовых отношений.

Преимуществом дистанционной работы является увеличение производительности труда, мобильности и результативности работы, удобный график для некоторых категорий сотрудников, улучшаются возможности для найма персонала. Для нанимателя такой вид трудовых отношений влечет экономию затрат на оснащение мест для работы.

Работая в удаленном режиме, работник может самостоятельно контролировать свое время и меньше растрачивать себя на «офисные условности», уделяя больше внимания насущным задачам.

Плюсы и минусы в применении и использовании дистанционной работы имеются у нанимателя и сотрудника. В какой степени такая работа эффективна в определенном случае, решать нанимателю в зависимости от направления деятельности организации и целей, которые перед ней стоят.

С внедрением цифровизации и расширением экономики по требованию работа стала менее привязана к пространству и времени, что создает больше автономии у работников, ослабляет контроль за ходом ее выполнения со стороны работодателя, создает более комфортные условия для учета прихода-ухода работников, внедряется мониторинг работы сотрудников посредством использования веб-камер. Однако существуют некоторые трудности, которые могут негативно влиять на права работников, на поддержание их здоровья и психологического комфорта на рабочих местах. Например, неясно, каковы пределы вмешательства работодателя в личную жизнь работников, в использовании ими времени отдыха, есть ли у работников право на его отключение (право не отвечать на звонки, на электронные письма, СМС-сообщения, полученные от руководства во внерабочее время).

Значительную проблему, с точки зрения организации дистанционного труда, составляет документальная фиксация дисциплинарных проступков, о совершении которых дистанционным работником работодатель узнает посредством цифровых технологий (например, невыход работника на онлайн-связь с работодателем в определенное время). Возникают сложности с выяснением и доказыванием в суде того, произошел этот невыход по техническим причинам (например, отказ работы программы Skype, слабый Wi-Fi-сигнал) или по вине работника. Могут возникать и иные сложности, например, связанные с фиксацией простоя по вине или не по вине работника, если простой обусловлен выходом из строя компьютера или программного оборудования, по причине вирусной атаки или действий самого работника и т.д.

Несмотря на появление в Трудовом кодексе Республики Беларусь главы «Особенности регулирования труда работников, выполняющих дистанционную работу», следует продолжить изучение практики применения специальных норм трудового права в рамках ЕАЭС с точки зрения их гармонизации и взаимного учета наиболее удачных моделей правового регулирования.

#### *Список использованных источников*

1. Березовская, Л.Г. Правовое регулирование занятости населения в Республике Беларусь / Л.Г. Березовская. – Гродно: УО «Гродненский гос. ун-т им. Я. Купалы», 2018. – 77 с.
2. Головенчик, Г.Г. Трансформация рынка труда в цифровой экономике: учебное пособие / Г.Г. Головенчик. – М.: Форум, 2018. – 43 с.

3. Кашепов, А.В. Рынок труда: проблемы и решения: монография / А.В. Кашепов, С.С. Сулакшин, А.С. Малчинов. – М.: Инфра-М, 2008. – 232 с.
4. Либо, М. Г. Телеработа как новая форма управления персоналом в организациях виртуального типа / М.Г. Либо, С.В. Кошелева // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. – 2018. – № 3(24). – С. 117–137.
5. Талапина, Э. В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы / Э.В. Талапина // Журнал российского права. – 2018. – № 2. – С. 5–17.
6. Томашевский, К.Л. Актуальные проблемы трудового права: учеб.-метод. комплекс / К. Л. Томашевский. – Минск: Амалфея, 2018. – 232 с.
7. Чесалина, О. В. От нестандартных форм занятости до работы на основе интернет-платформ / О.В. Чесалина // Журнал российского права. – 2018. – № 1. С. 22–25.
8. Федорова, А. Э. Трансформация трудовых отношений: [кол. монография] / под ред. А. Э. Федоровой. – Екатеринбург: ЮНИКА, 2019. – 178 с.

## **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ КАК ГАРАНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ**

***Е.М. Янкевич***

*старший преподаватель гражданского права и гражданского процесса  
Витебского государственного университета имени П.М. Машерова,  
магистр экономических наук  
210038, г. Витебск, Московский пр-т, 33  
Yankevich\_em@mail.ru*

Рост благосостояния и уровня жизни населения являются следствием социально-экономического развития экономики и важной составляющей национальной безопасности страны. Конституция Республики Беларусь, базовый документ, который гарантирует каждому гражданину равные возможности для достойной жизни, является консолидирующим фактором устойчивого развития общества. Следует заметить, что Конституция не исключает взаимные обязательства гражданина в ответ на социально-экономические гарантии государства. Каждый человек несет личную ответственность за благополучие своей семьи и себя лично, участвуя непосредственно в создании материальных благ [1]. Создание материальных благ в свою очередь влечет за собой различные социально-экономические эффекты для развития регионов по месту проживания трудовых ресурсов и в конечном итоге, с учетом расширенного воспроизводства, в страны в целом.

Целенаправленная деятельность белорусского государства регламентируется посредством формулирования целей устойчивого развития, направленных на сохранение процветающей страны для будущих поколений и обеспечение достойных условий жизни для всех. Программа устойчивого развития включает 17 целей и рассчитана на период до 2030 года [2].

Следует отметить, что первостепенным индикатором экономического роста страны является показатель валового внутреннего продукта (ВВП) и его размер в среднем на душу населения. Валовой внутренний продукт, как важнейший показатель системы национальных счетов, используется для оценки экономического роста, в свою очередь состоит из региональных составляющих и характеризует конечный результат производственной деятельности субъектов хозяйствования (резидентов и нерезидентов) за календарный год в рыночных ценах на территории страны. Другими словами, высокий темп роста ВВП, позволяет достигнуть соответствующих результатов социально-экономического развития субъектов на микро и макроуровне, формирует бюджетные средства путем собираемости налогов, что будет способствовать выполнению государством своих внешних и внутренних функций, таких как обеспечение народовластия, защита прав и свобод граждан, экологической, экономической, социальной и др.

Статьей 41 Конституции гражданам Республики Беларусь реализуется право на труд, в процессе которого создаются материальные и духовные блага, формируются социально-экономические эффекты. Следует подчеркнуть, что национальная безопасность страны зависит от составляющих уровня регионального развития. Нами исследован размер и динамика валового регионального продукта Республики Беларусь за 2018–2019 гг., данные представлены в таблице 1.

Таблица 1. – Динамика и структура валового регионального продукта Республики Беларусь за период 2018–2019 гг., млн. руб.

Регионы	2018 г.	2019 г.	Абс. прир. (+/-)	Темп роста, %	Структура, %	
					2018 г.	2019 г.
Брестская обл.	11 520 505	12 640 084	1119579,0	109,7	11,24	11,13
Витебская обл.	9 073 545	9 940 221	866676,0	109,6	8,86	8,75
Гомельская обл.	12 304 334	13 355 447	1051113,0	108,5	12,01	11,76
Гродненская обл.	10 070 341	10 900 420	830079,0	108,2	9,83	9,59
г. Минск	32 976 176	36 905 871	3929695,0	111,9	32,18	32,48
Минская обл.	18 055 956	20 962 684	2906728,0	116,1	17,62	18,45
Могилевская обл.	8 458 693	8 905 177	446484,0	105,3	8,26	7,84
Итого:	102459550	113609904	Σ11150354,0	Тр.ср.109,9	100	100

Источник: составлено автором на основе данных Белстата [3, с. 138].

Данные таблицы 1 демонстрируют положительную динамику роста ВВП как по республике в целом, так и по каждому региону в отдельности (сумма прироста по всем регионам за год составила 11 150 354 млн. руб.). В среднем по стране, ВВП увеличился в 2019 г. по отношению к 2018 г. на 109,9%. В сопоставимых ценах ВВП увеличился на 1,4%, индекс-дефлятор цен – 108,6%. Самый высокий уровень прироста ВВП наблюдается в Минской области (16,1%), т.к. данный регион представлен высокой численностью субъектов хозяйствования. По структуре за два исследуемые года в общем ВВП преобладает удельный вес ВВП г. Минска (32,18 и 32,48%).

Невысокий удельный вес в Могилевской и Витебской области. ВВП на душу населения в Беларуси достиг в 2019 г. 14303,1 руб., в 2018 г. составлял 12959,3 руб. Следует отметить, что ВВП г. Минска и Минской области отличается от остальных регионов, что подтверждает факт концентрации производств. Судить о размере социально-экономических эффектов по размеру валового внутреннего продукта сложно, поэтому необходимо проанализировать данные о численности населения регионов (главного участника процесса производства), численности экономически активного населения.

Процесс производства с точки зрения экономической теории возможен при участии следующих субъектов воспроизводственной структуры: предметов труда, средств труда, человеческого капитала, финансовых ресурсов, информации. С учетом данных переписи населения в 2019 г. численность снижается с 9 438,8 до 9 419,8 тыс. чел. (-0,2% или на -19 тыс. чел.). Численность занятых в экономике по стране сократилось меньшими темпами с 4 337,9 до 4 334,2 тыс. чел. (-0,1% или на -3,7 тыс. чел.) [3, с. 23].

Учитывая ситуацию, неотъемлемым потенциалом государства и важным структурным элементом экономического роста является показатель численности населения страны, нами исследована численность населения по регионам, результаты анализа покажем в таблице 2.

Таблица 2. – Динамика и структура численности населения Беларуси по регионам за 2018–2019 гг.

Регионы	2018 г.	2019 г.	Абс. прир. (+/-)	Темп роста, %	Структура, %	
					2018 г.	2019 г.
Брестская обл.	1384,5	1 348,1	-36,4	97,4	14,59	14,32
Витебская обл.	1180,2	1 135,7	-44,5	96,2	12,43	12,06
Гомельская обл.	1415,7	1 388,5	-27,2	98,1	14,91	14,75
Гродненская обл.	1043,7	1 026,8	-16,9	98,4	11,00	10,91
г. Минск	1982,4	2 018,3	35,9	101,8	20,89	21,44
Минская обл.	1426,5	1 471,2	44,7	103,1	15,03	15,63
Могилевская обл.	1058,8	1 024,8	-34,0	96,8	11,15	10,89
Всего:	9491,80	9 413,5	-78,3	99,2	100,0	100,0

Источник: составлено автором на основе данных Белстата [4, с. 6].

Как показывают данные таблицы 2, в Республике Беларусь наблюдается тенденция снижения численности населения. В 2019 г. по отношению к 2018 г. численность населения снизилась на 0,8% или на 78,3 тыс. чел. в абсолютном выражении. В процессе исследования выявлено, что лишь только в г. Минске и Минской области численность населения возрастает. Наблюдается закономерность в том, что чем выше уровень ВВП, тем выше численность населения. С географическими и климатическими факторами связано снижение числа населения в Витебской и Могилевской области. Самый низкий удельный вес по структуре населения в 2019 г. занимает Могилевская и Гродненская область (обусловлено приграничьем Польши). Следует отметить, что население трудоспособного возраста по стране за

исследуемый период в 2019 г. составляет 5 420 271 чел., старше трудоспособного 2 309 218 чел. Итак, по результатам анализа таблиц 1 и 2, в распределении населения и размера ВВП имеет место процесс агломерации.

Агломерация не способствует равномерному развитию регионов, что противоречит программам развития и влечет за собой внутреннюю миграцию населения, скопление в одной точке, это позволяет решить некоторые проблемы эффективности экономики, однако, в конечном счете, способствует оттоку молодежи из страны. С уверенностью можно утверждать, чем выше интенсивность производственной деятельности человека, тем большая необходимость восстановления работоспособности. Так, Основным законом ст.43 предусмотрено право на отдых, особую актуальность приобретает данная задача в период пандемии и ограничения поездок для оздоровления за рубеж. Как показало исследование, в Республике Беларусь на достаточном уровне развита сеть санаторно-курортных и других учреждений для реализации права на отдых, пользующиеся спросом, как местного населения страны, так и зарубежья. В 2019 г. число туристических организаций, осуществляющих туристическую деятельность, достигло до 1544 ед., численность организованных туристов и экскурсантов, направленных в туры в пределах Беларуси составило 1106852 чел., число коллективных средств размещения 1089 ед., в т.ч. санаторно-курортных организаций 492 ед. Следует подчеркнуть, что рост интенсивности туристических перемещений в Беларуси за 2019 г. возрастает количество размещенных в коллективных средствах размещения – 2950431 чел. Востребованы туры выходного дня по продолжительности пребывания в средствах размещения от 1 до 3 дней 2083627 чел. Из чего делаем выводы, что у населения страны есть возможность воспользоваться туристическо-рекреационными услугами (наличие совокупных доходов, свободного времени, потребность путешествовать и гармонично развиваться). В свою очередь, организация внутреннего и въездного туризма в стране дает реальный положительный эффект, что выражается в пополнении бюджетных средств, создании дополнительных рабочих мест, росте доходов населения, привлечение валюты из-за рубежа, активизация смежных отраслей деятельности для обслуживания туристов и как следствие региональное развитие.

Позволю себе резюмировать факт глубокого анализа сравнительных конституционных процессов на постсоветском пространстве зарубежных стран и поддерживаю предложение докладчика Е.Ф. Ивашкевич, о рассмотрении вопроса снижения избирательного возраста, т.к. «молодежи все-таки дальше жить и работать в нашей стране». Продолжая данную мысль солидарна с мнением Г.А. Василевича, о расширении возможностей местных Советов депутатов, «власть настроена расширению на участие молодежи в управлении государством». «За активное участие молодых людей в разработке новых форм для реализации права цифровизации экономики,

создание диалоговых площадок, разработка и продвижение сайтов государственных органов» предложено докладчиком И.В. Шахновской.

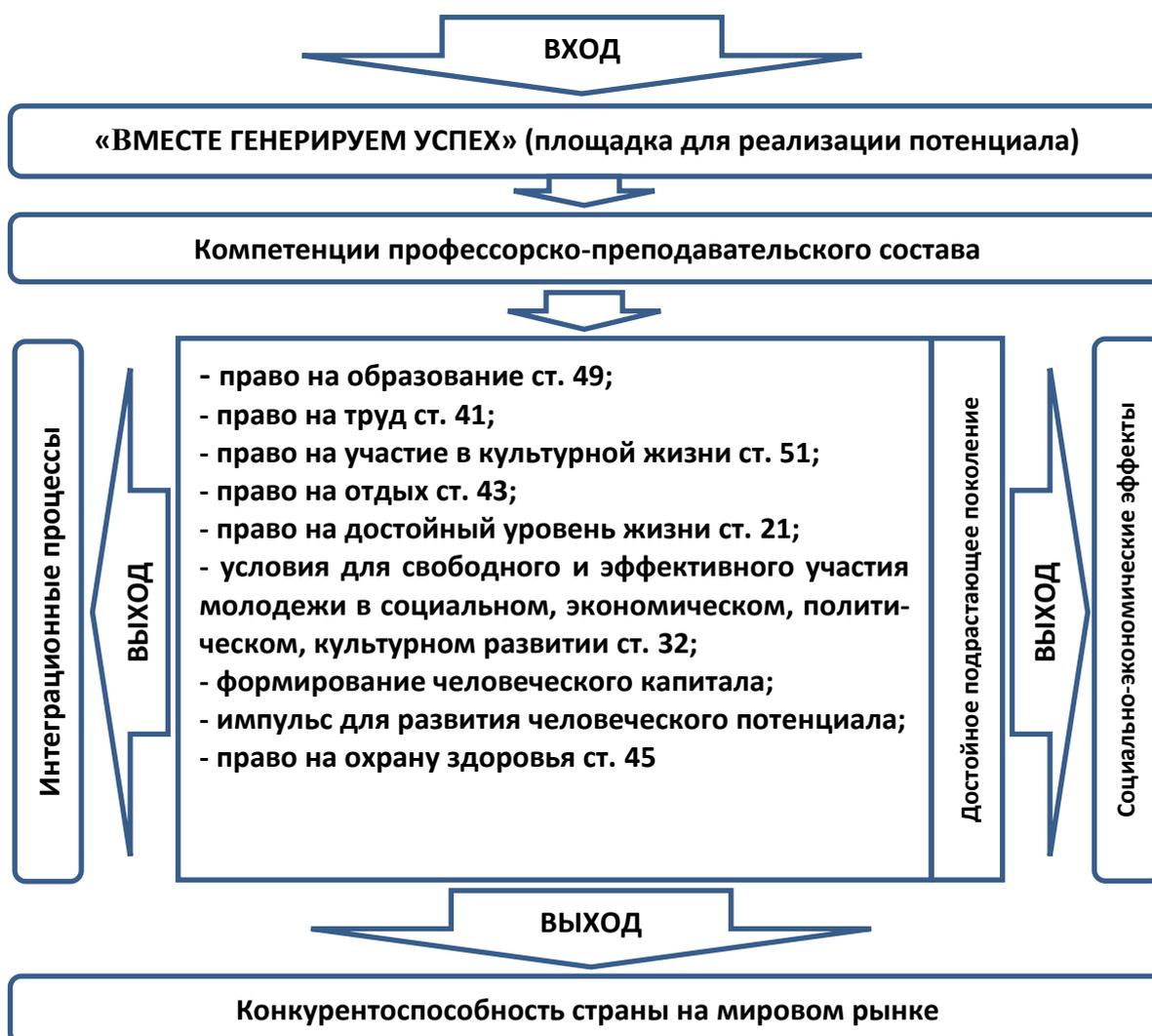


Рисунок – структурно-логическая модель компилирования миссии и целей ВГУ с выходом на социально-экономические эффекты регионального развития

*Источник: авторская разработка.*

Сквозь призму Конституции ст.49 каждый гражданин Беларуси имеет право на образование. Следует акцентировать внимание исходя из опыта преподавания автором в большинстве факультетов Витебского государственного университета имени П.М. Машерова, что в данном учреждении образования такая возможность безгранична. Университет, подготавливая кадры для национальной экономики, способствует формированию мировоззрения, финансовой, экономической и юридической грамотности, создает возможности для развития потенциала молодежи в направлении

IT технологий, языковых коммуникаций, химико-биологическом и географическом сегменте, социологии, психологии, дизайна и др. Следует подчеркнуть, что именно в студенческом возрасте формируются базовые

подходы к развитию человеческого потенциала. Учреждения образования являются своеобразной площадкой для реализации этого потенциала. Университет выступает «ведущим научно-исследовательским и социокультурным региональным центром многоуровневой подготовки конкурентоспособных на современном рынке труда специалистов, гарантом эффективного партнерства и открытой интеграционной площадкой международной образовательной среды» [5].

Закладывая основы для реализации всех прав Основного Закона страны, предпримем попытку разработки системы структурно-логической схемы компилирования миссии и целей ВГУ с выходом на социально-экономические эффекты регионального развития, интеграционных процессов, конкурентоспособности страны на мировой арене, через призму конституционных прав. Таким образом, акцентируя внимание на реализации прав на образование, учитывая миссию и видение, компетенции кадрового потенциала, ВГУ имени П.М. Машерова формирует студенческий потенциал, воспитывает гражданина, который способен реализовывать право не только на образование, но и на гармоничное развитие личности. Молодое поколение, активно включаясь в реализацию задач социально-экономического и общественно-политического развития, способно генерировать идеи, вместе находить пути их реализации с учетом цифровизации экономики. Реализуя в полной мере право на труд, образование, духовно-нравственное развитие, возможность участия в законотворческих процессах все вышеперечисленное создаст для страны в будущем возможности устойчивого роста, что повлечет за собой соответствующие социально-экономические эффекты и усилит позицию республики на международном уровне.

#### *Список использованных источников*

1. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г., № 2875-ХІІ (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г., в ред. Решения Республиканского референдума от 17 октября 2004 № 1 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
2. Цели устойчивого развития Республики Беларусь. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.belstat.gov.by/ofitsalnaya-statistika/SDG/>. – Дата доступа: 19.03.2021.
3. Национальные счета Республики Беларусь. Статистический сборник. Национальный статистический комитет Республики Беларусь. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.belstat.gov.by/upload/iblock/a6f/a6f1245bc7f50ea4a439e8c71c5439b8.pdf>. – Дата доступа: 19.03.2021.
4. Общая численность населения, численность населения по возрасту и полу, состоянию в браке, уровню образования, национальностям, языку, источникам средств к существованию по Республике Беларусь. Статистический бюллетень. Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Минск 2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.belstat.gov.by](http://www.belstat.gov.by). – Дата доступа: 21.03.2021.
5. Миссия. Видение. Политика в области качества и охраны труда. Витебский государственный университет имени П.М. Машерова. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://vsu.by/universitet/smk/137-missiya-i-videnie.html>. – Дата доступа: 21.03.2021.

Научное издание

**РЕФОРМИРОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ:  
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

Сборник научных статей

Технический редактор

*Г.В. Разбоева*

Компьютерный дизайн

*В.Л. Пугач*

Подписано в печать 27.04.2021. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 5,35. Уч.-изд. л. 5,94. Тираж 3 экз. Заказ 67.

Издатель и полиграфическое исполнение – учреждение образования  
«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова».

Свидетельство о государственной регистрации в качестве издателя,  
изготовителя, распространителя печатных изданий

№ 1/255 от 31.03.2014.

Отпечатано на ризографе учреждения образования  
«Витебский государственный университет имени П.М. Машерова».

210038, г. Витебск, Московский проспект, 33.